

Bel- és igazságügyi együttműködés

A tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés a Maastrichti Szerződéssel került integrációs keretekbe, az Amszterdami Szerződés jelentősen átalakította a szabályozási kereteit, majd a Lisszaboni Szerződés a pillérek eltörlésének eredményeként a szabályozást egységessé tette. Az Európai Unió fontos célkitűzése a szabadság, a biztonság, a jog érvényesülése térségének megvalósítása. Kiemelkedően szép eredmények mutathatók ki a polgári igazságügyi együttműködés területén, amelyben az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályai nagyon sok jogterületen hatékonyan nyújtanak segítséget a határon átnyúló jogviták rendezésében. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta igazi sikerágazata az Európai Uniónak a büntető igazságügyi együttműködés is, és a vámügyi, rendőrségi együttműködés területén is számos szép eredmény született. Ugyanakkor a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák tekintetében nagyobb véleménykülönbségek vannak a tagállamok között. Napirenden van az új Menekültügyi Paktum, és a 21. század számos további kihívására is megoldást kell találni.

A szakpolitika történeti fejlődése

A bel- és igazságügyi együttműködés normatív kereteit az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés¹ (a továbbiakban: EUSz) hozta létre, ezért a Maastrichti Szerződésig csak a szakpolitikai terület előfutárának tekinthető a tagállamok közötti együttműködés. Az európai integráció elsődleges célja ugyanis gazdasági együttműködés létrehozása, az egységes belső piac megteremtése volt a tagállamok között. A belügyek és az igazságügy nem jelentek meg a szakpolitikák között, eredetileg az alapító szerződések² sem rendelkeztek erről a területről, megjelent azonban a szabályok³ között a négy alapszabadság.⁴ E szabályok gyakorlati érvényesülését eleinte csak a tagállamok eljárási szabályai segítették. Nem jött létre az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) belül

¹ Az Európai Unióról szóló 1992. évi Maastrichti Szerződés, amely 1993. november 1. napján lépett hatályba.

² Az alapító szerződések körébe szokás sorolni mindazokat a meghatározó szerepet betöltő szerződéseket, amelyek az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Közösségek, majd az Európai Unió fejlődéstörténetének mérföldköveit jelentik. Idesorolandók az 1951-ben elfogadott Párizsi Szerződés (az Európai Szén- és Acélközösség, az ESZAK alapító szerződése), amely 1952. július 23-án lépett hatályba (ez a szerződés ma már nem hatályos, azt 50 év határozott időre kötötték, ezért egyes szerzők az integráció első lépéseként ezt nem is említik); az 1957-ben, Rómában aláírt két nemzetközi szerződés (egyfelől az Európai Gazdasági Közösséget [EGK] létrehozó Római Szerződés [a továbbiakban: EKSz], másfelől pedig az Európai Atomenergia [Euratom] Közösséget létrehozó Római Szerződés [a továbbiakban: Euratom Szerződés]), amelyek 1958. január 1-jén léptek hatályba.

³ Az EKSz 2. cikke közös piac létrehozását irányozta elő, ennek érdekében pedig a 3. cikk megfogalmazta azokat a tevékenységeket, amelyekben a tagállamok együttműködése valósult meg.

⁴ Az EKSz 3. cikk c) pontja az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörléséről rendelkezik.

ugyanis olyan egységes bírósági szervezet, amely minden tagállamra kiterjedően a határokon átnyúló tényállási elemeket is tartalmazó jogvitákat minden államban egyformán bírálta volna el, és a belügyek kérdésében sem történt integrációt eredményező szabályozás. A bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unió létrehozásáról szóló Maastrichti Szerződésig szinte teljes egészében az integrációs kereteken kívül zajlott.⁵

Kezdeti lépések

A bel- és igazságügyi együttműködés első szervezeti formái a büntető jogterületen jelentek meg. Ez a 70-es évek közepén létrehozott úgynevezett TREVI⁶ együttműködés volt. Ennek az együttműködésnek inspiratív jelentősége van a későbbi intézményfejlődésre, jelentőségét pedig annak felismerése adja, hogy a terrorizmus és a belbiztonságot veszélyeztető magatartások határokat nem ismerő terjedése ellen csak a tagállamok közötti egyeztetéssel, információ- és tapasztalatcserével, az együttműködés szervezett és intézményesített formáinak kialakításával kerülhet sor.⁷

Az Egységes Európai Okmány célul tűzte ki az egységes belső piac megteremtését, amely olyan belső határok nélküli térség, ahol az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított. A személyek szabad mozgása és a belső határokon az ellenőrzés felszámolása igen kényes kérdés, a tagállamok számára komoly biztonsági kockázattal jár. Ezért a biztonsági kockázat növekedésének ellensúlyozására a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzését szorgalmazták. Az intézményi szinten már elkezdődött elsősorban bűnügyi együttműködés az 1980-as évektől bővült az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel,⁸ és szervezeti előrelépés is történt, 1988-ban létrejött a Csalás Elleni Koordinációs Egység (UCLAF),⁹ és felállították a schengeni rendszert.¹⁰ A feladatok végrehajtására a tagállamok munkacsoportokat alakítottak, amelyek továbbra is az Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) keretein kívül, kormányközi szinten működtek.

⁵ GOMBOS–KARSAI–BLUTMAN 2005.

⁶ A TREVI mozaikszó, a Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale – nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus és erőszak szavak kezdőbetűiből rövidült. A szervezet az EK keretein kívüli kormányközi együttműködés volt a bel- és igazságügyi területen.

⁷ Lásd részletesebben: KENGyel 2016: 391.

⁸ FEJES 2008: 68.

⁹ PAYRICH 2019: 195–205.

¹⁰ A Schengeni Megállapodást 1985. június 14-én írta alá Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és Németország (Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről). Az 1990. június 19-én ugyanezen államok által aláírt és 1995-ben hatályba lépett Schengeni Végrehajtási Egyezmény (Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról) kiegészíti a megállapodást. Ezeket, valamint a kapcsolódó megállapodásokat és szabályokat nevezzük együttesen a „schengeni vívmányoknak”.

A Maastrichti Szerződés

Az 1992-es Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz)¹¹ létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Az addigi Európai Közösségeket magában foglaló első pillér mellett az integrációs keretben új elemként jelent meg a második pillért alkotó kül- és biztonságpolitika, valamint a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés. Innentől kezdve nevesítetten is megjelent együttműködési formaként a bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. A Maastrichti Szerződés nem definiálta a bel- és igazságügyi együttműködés fogalmát, hanem a szerződés VI. címének K1 cikke felsorolta az ide tartozó területeket, amelyeket a tagállamok az EK (első pillér) hatáskörén kívüli, de az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a közös érdekkörbe eső területeknek tekintettek.¹²

A bel- és igazságügyi együttműködés a harmadik pillérbe tartozó kérdés volt, de egyes területeire vonatkozóan találhattunk szabályokat másutt is. A tagállamok külső határainak átlépése, illetve a kábítószer elleni küzdelem például a harmadik pillérbe tartozott, ugyanakkor az első pillérbe tartozó Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EKSz) is tartalmazott rendelkezéseket a vízümpolitika, valamint a kábítószer elleni harc terén. A határvonalak meghúzása jelentős vitákat eredményezett. További problémát jelentett a közösségi intézmények szerepének kérdése. Annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés bekerült az Európai Unió intézményi struktúrájába, a Maastrichti Szerződés alapján a közösségi intézmények szerepe erősen korlátozott maradt, és nem volt megfelelő befolyásuk a tagállamok döntéseire. Így a közösségi jogalkotást ellenőrző Bíróság¹³ ellenőrzési jogköre ezen a területen minimális maradt. Az Európai Parlament, amelynek konzultációs jogkört biztosított a Szerződés, csak utólag értesült a döntésekről, így semmilyen befolyása nem volt a folyamatra. Az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezési jogköre csupán hat területre terjedt ki, és megosztott volt a tagállamokkal. A büntügyi igazságügyi együttműködés, a rendőrségi együttműködés és a vámhatóságok közti együttműködés kapcsán csak a tagállamoknak volt kezdeményezési jogkörük. A Tanácsban minden döntés meghozatalához egyhangú szavazásra volt szükség, ami gyakran megbénította a döntéshozatalt.

¹¹ Az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Európai Unióról szóló szerződés, amelyet az aláírásának helyére utalva Maastrichti Szerződésnek is nevezünk.

¹² Idetartoztak az alábbi területek: menekültügyi politika; a tagállamok külső határai átlépésének ellenőrzése; bevándorlási politika, harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos politika; kábítószer-függőség elleni harc; nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem; igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; vámügyi együttműködés; rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harc területén.

¹³ Korabeli elnevezéssel az Európai Közösség Bírósága. Ennek jogutódja egy későbbi átnevezéssel az Európai Unió Bírósága (Bíróság).

Az Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés¹⁴ jelentősen átalakította a harmadik pillér szerkezetét. Ennek folytán a harmadik pillér elnevezése (az EUSz VI. címe) is megváltozott „igazságügyi és rendőrségi együttműködés büntetőügyekben”-re. Ezzel a módosítással a kormányközi jellegű harmadik pillér már szűkebben volt értelmezett, csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeit foglalta magában. A bel- és igazságügyi kérdések további elemei (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben), a közösségi intézmények hatáskörébe utalva azokat, átkerültek az első pillérbe. Miután az Amszterdami Szerződés után a bel- és igazságügyi kérdések két pillér között szétosztva, tagoltan jelentek meg, az e területre irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként az Európai Unió – mint egyik alapvető célkitűzését – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét fogalmazta meg.

Az Amszterdami Szerződés egyik legfontosabb, az integrációt elmélyítő célkitűzése a szabadság, a biztonság és a jog térségének létrehozása volt, amely a személyek szabad mozgásának biztosításán alapul, és amely célkitűzés megvalósítása az első és harmadik pillér összehangolt intézkedései szerint történik. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének megvalósulása¹⁵ az alábbiakat jelenti: a szabadság érvényesülése nem csupán a személyek szabad mozgását jelenti, de alapvető jogaik védelmét, és a mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelmet is. A biztonság érvényesülésén lényegében a bűnözés elleni küzdelmet, annak visszaszorítását kell érteni. A jog érvényesülése ebben a kontextusban az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést öleli fel.¹⁶

Az Amszterdami Szerződés változtatásai három fő elemre épültek. A korábbi harmadik pilléres együttműködés bizonyos területei közösségi szintre emelkedtek. Nőtt az EU harmadik pillérében maradó területeken folyó együttműködés hatékonysága, továbbá a schengeni vívmányokat beemelték¹⁷ az unió keretei közé. Az EKSz-ben külön címként létrejött a „vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” területe. A változás óriási jelentőségű volt, hiszen ezzel a lépéssel a közösségi (szupranacionális) hatáskörbe került a vízumpolitika, a külső határellenőrzés, a menekültügyi politika, a bevándorlási politika, továbbá a személyek szabad mozgásához kötődő egyéb politikák (döntő részben a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés) is. E területeken a közösségi intézmények, az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a Bíróság kulcsszerepet kaptak a közös uniós politika kialakításában, megvalósításában és ellenőrzésében. Az Amszterdami Szerződésben elfogadott módosítások után a „rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” cím alatt felsorolt területeken továbbra is az EUSz harmadik pilléres

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és bizonyos kapcsolódó jogi aktusok módosításáról szóló Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba.

¹⁵ A kérdésre átfogóan lásd FLETCHER – HERLIN-KARNELL – MATERA 2016: 1–536.

¹⁶ WALKER 2004.

¹⁷ Az Amszterdami Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv tette lehetővé a schengeni vívmányok megerősítését.

együttműködésre vonatkozó rendelkezései voltak irányadók. A maradék harmadik pillér együttműködés alá tartozott a rendőrségi, vám- és büntetőügyi együttműködés, a nemzetközi csalások elleni küzdelem, valamint a fajgyűlölet és az idegengyűlölet elleni közös fellépés.¹⁸

Az Amszterdami Szerződés folytán vált lehetővé az első pillérbe került jogterületen az EK intézményeinek jogalkotása. Az általános jogalap a másodlagos jogforrások megalkotására az EKSz 95. cikke volt, amely a jogszabályok közelítésének kötelezettségét írta elő. A másodlagos jogforrások jogalapját az EKSz 61. cikk c) pontja és – 67. cikkére figyelemmel – 65. cikke teremtette meg. Nagy előrelépés volt, hogy az e jogterületen alkotott másodlagos jogforrások értelmezése a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozott. Az EKSz 234. cikk általános szabályához képest azonban speciális rendelkezés volt az EKSz 68. cikke, amely megteremtette az EKSz IV. címe alá tartozó ügyekben az Európai Közösség Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának lehetőségét. Erősen problematikus szabály volt azonban, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás klasszikus, az EKSz 234. cikkében szabályozott rendjéhez képest e jogterületen sajátos eljárási szabályok érvényesültek. Ha ugyanis kérdés merült fel e cím értelmezésével, vagy a közösségi intézmények e címen alapuló jogi aktusainak érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban egy tagállam bírósága előtt folyamatban lévő ügyben, nem minden bíróság volt jogosult az Európai Közösségek Bíróságához fordulni.¹⁹ A szabály szerint csak olyan bíróságok voltak jogosultak e cím alá tartozó kérdésben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, amelyek határozatai ellen a tagállami jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség,²⁰ illetve olyan esetekben is elfogadott a Bíróság előterjesztéseket e jogterületről, ha a tagállami jogban dogmatikailag vitatott volt, hogy a konkrét ügyben lehetséges-e jogorvoslat az előterjesztő bíróság döntésével szemben.²¹

A harmadik pillérben a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására vonatkozó hatáskörét az EUSz 35. cikke rendezte. E hatáskör korlátozott volt annyiban, hogy ezen ügyek tekintetében az egyes tagállamoknak külön alávetési nyilatkozatot kellett tenniük a Bíróság hatáskörének elismeréséről.²²

Az Amszterdami Szerződés módosításai során – a fenti kritika mellett – számos olyan változás is történt, amely a későbbi szabályozás minőségi javulását vetítette előre. Miután az Amszterdami Szerződés után a bel- és igazságügyi kérdések már két pillér között szétosztva, tagoltan jelentek meg, az e területre irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként az Európai Unió – mint egyik alapvető célkitűzését – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét fogalmazta meg.

¹⁸ GOMBOS 2020: 45–47; 2014: 27–28.

¹⁹ E probléma megoldásával 2009. december 1. napjáig kellett várni, ekkortól hatálytalan az EKSz e rendelkezése.

²⁰ A Bíróság 2010. december 7-i ítélete a C-585/08. és C-144/09.sz., Peter Pammer kontra Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG (C-585/08), valamint Hotel Alpenhof GesmbH kontra Oliver Heller (C-144/09) egyesített ügyekben, 33. pont.

²¹ A Bíróság 2009. június 25-i ítélete a C-14/08. sz., Roda Golf & Beach Resort SL ügyben, 24–30. pont; GOMBOS 2014: 39.

²² Magyarország e nyilatkozatát megtette, így a harmadik pillérbe tartozó kérdések vonatkozásában a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására vonatkozó hatásköre fennállt.

A Tamperei és a Hágai Program, valamint a Nizzai Szerződés

Az Amszterdami Szerződés után átfogó célkitűzésként volt megfogalmazható a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtése. Ez keretbe foglalta mind a közösségiesített, mind a harmadik pillérben maradó területekre vonatkozó feladatokat. A Tanács erről szóló cselekvési terve tartalommal töltötte meg e célkitűzést, és a következő öt évre határidőkhöz kötött menetrendet, prioritási listát határozott meg a menekültügy, a bevándorlás, a vízümpolitika, a polgári, a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén. A bel- és igazságügyek prioritási területté válását, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége célkitűzésének súlyát igazolta, hogy az Európai Tanács 1999. őszi tamperei rendkívüli ülését teljes egészében e témakörnek szentelte. A tamperei csúcson határoztak az állam- és kormányfők a Tamperei Programként emlegetett intézkedéscsomagról, továbbá arról, hogy az Europol mintájára létrehozzák a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti együttműködést és információcserét ösztönző egységet, a Eurojustot, amelyet a Nizzai Szerződés intézményesített.

A 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés néhány rendelkezéssel egészítette ki a bel- és igazságügyi együttműködés területére tartozó politikákat, mind az első, mind a harmadik pillérben. Az első pillér területén a Nizzai Szerződés a döntéshozatali rendben hozott változást a minősített többség és az együtdöntési eljárás bizonyos mértékű kiterjesztésével. A harmadik pillérben a megerősített együttműködés feltételrendszerét alakította át.²³

Az EU állam- és kormányfőinek 2004 novemberében megtartott, a bel- és igazságügyekre koncentráló ülésén megszületett a következő, több évre szóló intézkedéscsomag. A Hágai Program nevet viselő dokumentum öt évre (2005–2010) tíz prioritást határozott meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, ezek között az Európai Igazságügyi Térség²⁴ megteremtését is.²⁵

A Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés²⁶ módosításai révén megszűnt az Európai Unió pilléres szerkezete, és maga az Európai Unió jogalanyiságot kapott. Ennek következménye az, hogy most már a bel- és igazságügyi együttműködés is szupranacionális szabályozási szintre került, különbségtétel nélkül, ugyanolyan normatív erejű és elnevezésű másodlagos jogforrásokkal van lehetőség a jogterületet szabályozni, és nemzetközi egyezmények kötésére, meglévő egyezményekhez való csatlakozásra is az Európai Unió jogosult. A szabadságon,

²³ GOMBOS 2020: 48–49; 2014: 28.

²⁴ FAZEKAS 2012: 26–48.

²⁵ GOMBOS 2020: 48–49; 2014: 28.

²⁶ A 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosította.

a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség²⁷ az alábbiakat jelenti: az unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló 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.²⁸ 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.²⁹ A jogterület szabályozása a megosztott hatáskörbe tartozó politikák közé került,³⁰ ami azt jelenti, hogy az unió és a tagállamok egyaránt rendelkeznek – sajátos munkamegosztás mellett – regulatórius jogkörrel e területen. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések az alábbi területeket érintik: a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,³¹ rendőrségi együttműködés.³²

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a hárompilléres struktúrát, a korábbi harmadik pillérbe tartozó kérdéskörökben rendeletek, irányelvek és határozatok megalkotását tette lehetővé (közvetlen alkalmazhatóság, közvetlen hatály, a tagállami joggal szembeni elsődlegesség elvének alkalmazhatósága mellett), átalakult az egyhangúságon alapuló döntéshozatal, és a Bíróság hatásköre jobban kiterjedt a volt harmadik pilléres bel- és igazságügyi kérdésekre. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével teljessédk be az Európai Unión belüli igazságügyi együttműködés homogenizációja. A harmadik pillér eltérő jogforrási rendje ezzel megszűnt, továbbá jelentősen csökkent a jogforrások korábbi típusainak száma. A jogforrások csoportosítása aszerint történik, hogy jogalkotási aktusról, felhatalmazáson alapuló jogi aktusról vagy végrehajtási aktusról van szó, nem pedig az alapján, hogy melyik pillérben született az aktus.³³

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a személyek szabadon mozoghatnak. Az unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét,³⁴ 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 és a hontalan személyekkel szemben méltányos bánásmódot biztosít.³⁵ Az unió a biztonság magas szintjének garantálására törek-

²⁷ Az erre vonatkozó szabályok az EUSz 3. cikk (2) bekezdésében, az EUMSz 67–89. cikkeiben és az EUMSz 276. cikkében találhatók.

²⁸ EUSz 3. cikk (2) bekezdés.

²⁹ EUMSz 67. cikk.

³⁰ EUMSz 4. cikk (2) bekezdés j) pont.

³¹ Lásd részletesebben: BOGENSBERGER 2019; IGLESIAS SÁNCHEZ – GONZÁLEZ PASCUAL 2021: 251–370; KARSAI 2023.

³² Lásd részletesebben: HOLZHACKER–LUIF 2014: 1–11; GOMBOS 2020: 49–50.

³³ GOMBOS 2020: 50.

³⁴ Ma már 27 uniós tagállamból 23 (Bulgária, Írország, Ciprus és Románia kivételével az EU tagállamai), valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) négy tagállama (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) tagja a schengeni térségnek.

³⁵ EUMSz 67. cikk (2) bekezdés.

szik. Ennek eszközei a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések hozatala, a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációja, a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és a büntető jogszabályok közelítése.³⁶ Cél továbbá az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével.³⁷

Az Európai Tanácsnak nevesített feladat jut: meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.³⁸ A nemzeti parlamentek feladata, hogy őrkdjenek afelett, hogy a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvvel.³⁹

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése területén hozott fontosabb döntések korábban egyhangú tanácsi jóváhagyással születtek. A Lisszaboni Szerződés nyomán demokratikusabbá és átláthatóbbá vált a döntéshozatal: egyes jogi aktusok elfogadásához a Parlament részvételére is szükség van, a tanácsi szavazást illetően pedig jelentősen bővült azon jogterületek köre, ahol a minősített többség is elegendő. Az unió a rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek a közelítésére a határok ellenőrzése, a menekültügy és bevándorlás, a polgári és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés, illetve a rendőrségi együttműködés területein. A volt harmadik pilléres büntető igazságszolgáltatási és rendőrségi együttműködés területén a Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is kezdeményezései jogot kapott.⁴⁰ A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a tagállami biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.⁴¹

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) kiterjesztette az Európai Unió Bírósága joghatóságát a korábbi harmadik pilléres bel- és igazságügyi kérdésekre. Nem tartozik azonban az Európai Unió Bírósága hatáskörébe egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata.⁴²

³⁶ EUMSZ 67. cikk (3) bekezdés.

³⁷ EUMSZ 67. cikk (4) bekezdés; GOMBOS 2014: 30.

³⁸ EUMSZ 68. cikk.

³⁹ EUMSZ 69. cikk; GOMBOS 2020: 50–51.

⁴⁰ EUMSZ 76. cikk.

⁴¹ EUMSZ 73. cikk; GOMBOS 2014: 30–31.

⁴² EUMSZ 276. cikk; GOMBOS 2014: 31.

A Stockholmi Program

Az Európai Tanács 2009 decemberében fogadta el a Stockholmi Programot, amely a 2010 és 2014 közötti időre szólóan fogalmazta meg az EU-nak a jogérvényesülésre és biztonsági szakpolitikáira vonatkozó átfogó tervét. Ez a program összesen 170 kezdeményezést tartalmazott. A négy nagy prioritás köré csoportosuló program konkrét javaslatokat tartalmazott arra vonatkozóan, hogyan lehetne hatékonyabbá és a polgárok számára kézzelfoghatóbbá tenni a bel- és igazságügyi együttműködés pozitív hozadékait. Így prioritás volt a fokozott jogi védelem az uniós polgárok számára, a polgárok életének megkönnyítése, a polgárok védelme és a befogadó társadalom ösztönzése. A fokozott védelem célja, hogy az Európai Unió az alapvető jogok védelmének egységes térségévé váljon, többek között az egyén és az emberi méltóság, valamint az Alapjogi Chartában lefektetett többi jog tiszteletben tartása, a magánélet (különös tekintettel a személyes adatok) védelme által. A polgárok életének megkönnyítése alatt elsősorban az olyan mechanizmusok beindítását kell érteni, amelyek könnyebbé teszik a személyek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, azt, hogy az unión belül bárhol érvényesíthessék jogaikat. Fontos célkitűzés az igazságszolgáltatás területén dolgozó szakemberek közti együttműködés javítása is. A belső piac előnyeinek jobb kiaknázása érdekében a kereskedelem területén is biztosítani kell a megfelelő jogi eszközöket. A polgárok védelme érdekében az Európai Unión belüli biztonság további javítása céljából belbiztonsági stratégia kidolgozásáról is döntöttek. Ez a cselekvési stratégia feltételezi a rendőrségi és büntetőügyekben folytatott együttműködés erősítését, valamint az Európa területére való belépések még biztonságosabbá tételét. A szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben még konkrétabb és még jobban összehangolt fellépés szükséges. Fontos prioritás egy olyan bevándorlási és menekültügyi politika megszilárdítása és tényleges végrehajtása, amely biztosítja a tagállamok közti szolidaritást, és partnerséget teremt a harmadik országokkal. Világos és közös státuszt kell biztosítani a legális bevándorlók számára. Erősebb kapcsolatokat kell kialakítani a bevándorlás és az európai munkaerőpiac szükségletei között, valamint célzott integrációs és oktatási politikára van szükség. Javítani kell az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez rendelkezésre álló eszközöket. Az Európai Uniónak a közös menekültügyi rendszer felé vezető úton is előre kell haladnia, és biztosítania kell a tagállamok közötti felelősségmegosztást és szolidaritást ezen a területen.⁴³

A jogok Európája olyan térséget alkot, amelyben az uniós polgárok gyakorolhatják a szabad mozgás jogát. E térségben tiszteletben tartják a sokféleséget, és védelmezik a legkiszolgáltatottabb embercsoportokat (a gyermekeket, a kisebbségeket, az erőszak áldozatait), miközben küzdenek a rasszizmus és az idegengyűlölet ellen. Jogi eszközökkel őröködnek a tisztességes eljáráshoz és a processzuális jogok garanciális védelméhez fűződő alapértékek felett. A jogok Európája az uniós polgárság fogalma kereteinek minél szélesebbre húzásával előmozdítja a polgárok részvételét az átlátható döntéshozatalban,

⁴³ Ezekről a kérdésekről lásd részletesebben: HANKISS 2012: 58–63.

a dokumentumokhoz való hozzáférést és a megfelelő közigazgatáshoz való jog érvényesülését, valamint biztosítja a polgárok számára az EU-n kívüli konzuli védelemhez való jogot.

A jog érvényesülésén alapuló európai térség az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést, az igazságügyi hatóságok közötti hatékonyabb együttműködést és a bírósági határozatok EU-n belüli szabad mozgását jelenti. Ebből a célból az EU tagállamainak használniuk kell az e-igazságszolgáltatást, közös minimumszabályokat kell elfogadniuk, valamint erősíteniük kell a kölcsönös bizalmat. Az EU-nak törekednie kell emellett a nemzetközi jogrenddel való koherencia elérésére, hogy biztonságos jogi környezetet teremthessen az EU-n kívüli országokkal való párbeszédhez.⁴⁴

A post-Stockholm program

A szabadság, a biztonság és a jog térsége jövőjének meghatározása érdekében az Európai Tanács 2014 júniusában elfogadta a post-Stockholm Program⁴⁵ iránymutatásait. Ez a program lassított az eddigi lendületen, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kevesebb néha több elve alapján főként nem új területek szabályozás alá vonása, hanem a meglévő együttműködés mélyítése mellett döntött. Stratégiai iránymutatásként megfogalmazta, hogy következetesen és eredményesen végre kell hajtani az elfogadott intézkedéseket, szorosabbá kell tenni az együttműködést, növelni kell az uniós ügynökségek szerepét, és fel kell térképezni az új technológiákban rejlő lehetőségeket. A jog érvényesülésének térsége területén az európai polgárok megfelelő tájékoztatása, információkhoz való hozzáférése, illetve tudatosságuk növelése volt a fő cél. Az európai igazságügyi jogalkotást is a növekedés szolgálatába kellett állítani (*justice for growth*), ami jelenti egyrészt a meglévő jogforrások generációs felülvizsgálatát (egyes jogforrások második vagy harmadik generációs felülvizsgálatára is sor került már), másrészt új, 21. századi kihívásoknak való megfeleltetésüket. Ez utóbbi körbe belesorolható az adatvédelmi szemlélet erősítése és általában az alapjogi szemlélet és alapjogi bíraskodás előtérbe kerülése is.

Ebben az időszakban a polgári igazságügyi együttműködés uniós vívmányaiként olyan jogszabályok születtek, amelyek egyrészt közvetlen uniós jogérvényesítési lehetőségeket teremtettek a jogalanyok számára, másrészt közvetlen együttműködést biztosítottak a bíróságok és a tagállamok illetékes hatóságai között, amelyre esetenként intézményi háló is létrejött.

Az EU az 1382/2013/EU rendelettel⁴⁶ a JUSTICE program,⁴⁷ míg az 1381/2013/EU rendelettel⁴⁸ a Rights, Equality and Citizenship program létrehozásáról döntött. Mindkét program azt szolgálta, hogy előmozdítsa az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét. Kihasználta a program az elektronikus ismeretterjesztés

⁴⁴ GOMBOS 2014: 32–33.

⁴⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2014.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1382/2013/EU rendelete.

⁴⁷ European Commission [é. n. a].

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1381/2013/EU rendelete.

új eszközeit is (például European e-Justice portál⁴⁹), és az európai polgárok, vállalkozások jobb jogismeretét, jogaik hatékonyabb gyakorlását célozta számos tanácsadó szerv létrehozása (például SOLVIT⁵⁰), illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jobb biztosítása érdekében is történtek előrelépések. A Rights, Equality and Citizenship 2014–2020 program⁵¹ főként a diszkriminációmentesség biztosítása, az esélyegyenlőség és az emberi jogok érvényesítése terén kívánt előrelépni. Különös súllyal érvényesültek a rasszizmus, az idegengyűlölet, a homofóbia és az intolerancia más formái elleni küzdelem eszközei, a sérülékeny csoportok (gyermekek, fiatalok, nők) védelmével kapcsolatos intézkedések (Daphnae), általában a gyermekek jogainak védelmére tett jogi lépések. A korábbinál sokkal inkább előtérbe került az adatvédelem és az európai polgári jogok védelme, a fogyasztói jogok védelme.⁵²

A szakpolitikai kérdés hogyan jelent meg a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, és milyen eredményei lettek

Magyarország 2011 januárjában Belgiumtól vette át az Európai Unió soros elnökségét, majd azt 2011 második felére Lengyelországnak adta át.⁵³ A 2010. január 1-jétől 2011. június 30-ig egymás után következő három elnökséget betöltő ország (Spanyolország, Belgium és Magyarország) összevont, a 2010 januárja és 2011 júniusa közötti időszakot felölelő programja tartalmazott célkitűzéseket a bel- és igazságügyi együttműködés területén is.⁵⁴ A program első része hosszabb távú stratégiai célkitűzéseket fogalmazott meg, és a második rész tartalmazta azt az operatív programot, amely a 18 hónapos időszak alatt várhatóan vizsgált kérdéseket ismertette. A bel- és igazságügyi területen érintett témakörök az alábbiak voltak:

1. Belügyi területen:

- Menekültügy és bevándorlás
- Legális bevándorlás
- Harmadik országok állampolgárainak integrációja
- Illegális bevándorlás
- Vízumpolitika
- Schengeni térség
- Nemzetközi védelem
- Harmadik országokkal való együttműködés az általános uniós megközelítés keretében

⁴⁹ Lásd <https://e-justice.europa.eu/home.do>

⁵⁰ Lásd <https://ec.europa.eu/solvit/>

⁵¹ European Commission [é. n. b].

⁵² GOMBOS 2020: 53–57.

⁵³ A stratégiailag fontos kérdésekben – összhangban a Tanács felülvizsgált eljárási szabályzatával – konzultációra került sor a soron következő lengyel, dán és ciprusi elnökséggel is.

⁵⁴ A spanyol, belga és magyar elnökség 18 hónapra szóló programjáról készült feljegyzés elérhető: Az Európai Unió Tanácsa 2009.

- Belső biztonsági stratégia
- A terrorizmus elleni küzdelem
- Az emberkereskedelem elleni küzdelem
- A kábítószer elleni küzdelem
- Rendőrségi és vámügyi együttműködés
- Bűnmegelőzés, valamint a bűnözés súlyos formái és a szervezett bűnözés elleni küzdelem
- Információcsere
- Katasztrófavédelem

2. Igazságügyi együttműködés területén:

- Gyakorlati együttműködés igazságügyi kérdésekben
- Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés
- Polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés
- Külkapcsolatok a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben

A 2011-es magyar EU-elnökség programjának első változatát 2010 nyarán tárgyalta először a kormány, a végleges, „Erős Európa” jelmondatot választó programot 2010 decemberében fogadta el, majd közzétételére 2011. január 10-én került sor. A tervezett program négy fő témaköre (növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzéséért; erősebb Európa; polgárbarát unió; bővítés- és szomszédságpolitika) közül a harmadik, a Polgárbarát Európa címet viselő foglalkozott bel- és igazságügyi kérdésekkel. Az elnökségi programban eredetileg még szerepelt a bel- és igazságügyi együttműködést erősítő Stockholmi Program végrehajtásának továbbvitele, azonban a végleges programból ez az elem kikerült. A magyar elnökség alatt a bel- és igazságügyi kérdések klasszikus területei kisebb súllyal, elsősorban a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a schengeni határok témakörében kerültek terítékre. 2011. január 20-án az uniós belügyminiszterek informális ülésén a szervezett bűnözés elleni fellépés erősítéséről, az integrált határigazgatásról, a 2014 utáni többéves EU-s költségvetés belügyi kiadásairól tárgyaltak. A találkozón tárgyalt kérdésekről nem fogalmazódott meg jogalkotási szükséglet, ugyanakkor a magyar álláspont e területen az volt, hogy a szervezett bűnözés elleni fellépés erősítését folyamatosan napirenden kell tartani, ami összhangban állt azzal, hogy e kérdés központi helyet foglalt el a magyar elnökség belügyi programjában. 2011 februárjában a belső biztonsági stratégiára⁵⁵ vonatkozó tanácsi következtetéseket,⁵⁶ majd a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, a 2011 és 2013 közötti időszakra szóló uniós prioritások meghatározásáról szóló tanácsi következtetéseket is elfogadták. Az elnökség

⁵⁵ Az Európai Unió 2003. decemberben fogadta el az Európai Biztonsági Stratégiát, amelyet a Tanács 2010. februárban – a féléves spanyol elnökség folyamán – kiegészített a Belső Biztonsági Stratégia elfogadásával. A stratégiát a 2010. március 25–26-i Európai Tanács jóváhagyta. Európai Tanács Főtitkársága 2010.

⁵⁶ Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiájának megvalósításáról szóló bizottsági közleményről szóló, 2011. február 24–25-i tanácsi következtetések.

dolgozta ki a szervezett bűnözés elleni harc segítésére született kézikönyvet.⁵⁷ Elkészült egy irányelvtervezet is a közlekedésbiztonságot veszélyeztető cselekmények elkövetőivel kapcsolatos adatok cseréjéről, amely azt kívánta elősegíteni, hogy a felelősség akkor is megállapítható legyen, ha a közlekedési szabálysértés a járművezető állampolgárságától eltérő tagállamban történt.⁵⁸

A másik fontos tárgyalta téma a határbiztonság és az integrált határigazgatás kérdése volt, ami egyrészt a modern technológiák nyújtotta lehetőségek kihasználásának kérdését, másrészt a schengeni rendszer korszerűsítését, többek között a schengeni értékelési mechanizmus reformját érintette, másrészt felvetette a schengeni rendszer bővítésének lehetőségét is.

Az elnökség alatt váratlan események is bekövetkeztek, így gyors reagálást igényelt az „arab tavasznak” nevezett felkeléssorozat,⁵⁹ amely a nemzetközi kapcsolatokban is jelentős változásokat generált, és igényelte az Európai Unió mint szervezet reakcióját is. A jogérvényesítés területére esően említést érdemel, hogy a Líbia ellen hozott 1970. számú ENSZ BT-határozaton alapuló, de több vonatkozásban azon túlnyúló uniós szankciós csomagot a magyar elnökséggel működő RELEX munkacsoport dolgozta ki, és a Tanács ez alapján döntött szankciók bevezetéséről.⁶⁰

A magyar elnökség alatt a tágabb értelemben a bel- és igazságügyekhez sorolandó területen, az európai polgárok jogérvényesítése tekintetében fontos előrelépés történt. Az Általános Ügyek Tanácsa 2011. május 23-án olyan elnökségi következtetéseket fogadott el, amelyek az Alapjogi Chartával összefüggésben megerősítették a nemzeti kisebbségi jogokra való utalást,⁶¹ illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség fontosságát. A migrációra adott alternatív válaszok közé sorolható az is, hogy a magyar elnökség alatt a 2011. júniusi ülésén a Foglalkoztatási, Szociális, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) elfogadta *A munka és a családi élet összeegyeztetésének hatásai a demográfiai folyamatokra* című tanácsi következtetést.⁶²

A szakpolitikai kérdés aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások

Mára a bel- és igazságügyi együttműködés a klasszikus belügyek és igazságügyek elkülönítésén túl más ismérvek alapján is tagolható. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett fogalom alapján a célkitűzésként megvalósítani szándékozott szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége három részterületre vonatkoztatva önállóan is vizsgálható

⁵⁷ 2011 júniusában jelent meg a kézikönyv az EU tagállamainak jó gyakorlataiból *Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében* címmel.

⁵⁸ A tervezet alapján 2011. október 25-én az uniós jogalkotók elfogadták a 2011/82/EU irányelvet, amelyet azonban az Európai Unió Bírósága a 2014. május 6-án kelt C-43/12. sz. ítéletében megsemmisített.

⁵⁹ Népfelkelések zajlottak Tunéziában, Egyiptomban, Líbiában, Jemenben, Bahreinben és Szíriában.

⁶⁰ GAZDAG 2011: 72–85.

⁶¹ A kisebbségi jogok érvényesülésére lásd CZIKA 2011: 98–118.

⁶² Vö. FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 35.

(szabadság, biztonság, jogérvényesülés). A Lisszaboni Szerződéssel az alapító szerződések rangjára emelt Alapjogi Charta jelentősen átalakította a joggyakorlatot, ezért erőteljes alapjogi szemlélet hatja át a bel- és igazságügyi szakpolitikát (megnyilvánulásaként értékelhető az alapértékek és a jogállamiság érvrendszerének⁶³ szakpolitikában való megjelenése). A 21. század kihívásainak kezelésére globális szemléletmódot kell alkalmazni (különösen igaz ez a migráció és a menekültügy,⁶⁴ a terrorizmus elleni küzdelem és a személyes adatok védelme kérdésében), továbbá indokolt mélyíteni a tagállamok közötti együttműködést (például az európai elfogatóparancs tényleges és helyes alkalmazása területén). A meglévő jogalkotási eredmények tényleges érvényesülésére és konzekvens végrehajtására van szükség (például fokozható a határozatok és az ítéletek kölcsönös elismerése), hiszen különösen a jelenkori, több problémával terhelt bel- és igazságügyi együttműködés területén stratégiai fontosságú, hogy következetesen és eredményesen hajtsák végre a tagállamok az elfogadott intézkedéseket. Ennek felismerése nyilvánul meg abban, hogy a Stockholmi Program óta gyakorlatilag nem új szabályozási célkitűzések meghatározására került sor, hanem a meglévő eredmények elmélyítése folyik (például több e szakpolitikába tartozó rendelet felülvizsgálata és korszerűsítése zajlott le és zajlik jelenleg is).

Az igazságügyi együttműködés területén változatlan célkitűzés a jog érvényesülése térségének valóságos kialakítása, amelyben a joghoz, igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés biztosított, a kölcsönös bizalom elve érvényül, és tisztetben tartják a különböző jogrendszereket és igazságügyi rendszereket. Ennek eléréséhez az igazságszolgáltatás igénybevételének egyszerűsítésére és a jogviták alternatív rendezésére vonatkozó szabályoknak (Alternative Dispute Resolution, ADR) is nagy jelentősége lehet.⁶⁵ A jogérvényesülés térségében kihívásként vehetjük számba az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés feltételeinek biztosítását, akár különleges jogterületeken is (lásd például a *climate justice* kérdését⁶⁶). Ugyancsak kihívás az e-igazságszolgáltatás technikai és személyi (akár AI-rendszerekkel kombinált) feltételeinek megteremtése.

A migráció, menekültügy és a határok védelme tekintetében nagy lehetőséget jelent az EU számára annak az előnynek a kihasználása, amelyet a jogszerű migráció jelent. Az európai népesség elöregedése ugyanis a demográfiai változások pozitív irányú befolyásolásának eszközein kívül ezzel a módszerrel jól kezelhető. Ennek a kérdésnek a másik oldala az EU előtt álló egyik nagy kihívásként az illegális migráció problémájának kezelése.⁶⁷ A rászorulókat a szolidaritás és a méltányos felelősségmegosztás elvének figyelembevételével humanitárius alapon, a nemzetközi jog elveinek megfelelően védelemben kell részesíteni, ez pedig az európai menekültügyi politika következetes alkalmazását

⁶³ Lásd részletesebben: GOMBOS 2022: 4–21.

⁶⁴ Lásd FERNÁNDEZ-ROJO 2021.

⁶⁵ Lásd részletesebben: SELNICEAN 2020: 2123–2142.

⁶⁶ SZEGEDI 2023: 41–54.

⁶⁷ Lásd erről részletesebben: HAUTZINGER–TÖTTÖS 2022: 315–316.

kívánja meg. Igazságügyi területen ez azt feltételezi, hogy a menedékkérők minden uniós országban azonos eljárási garanciákat és védelmet élveznek. A kérdés nem rendezhető hatékonyan a regionális védelmi programok megerősítése és kiterjesztése nélkül. Határozottabb fellépést igényel továbbá az EU és tagállamai részéről az embercsempészet és az emberkereskedelem problémájának helyes kezelése, továbbá átgondolást igényel a hatékony közös visszaküldési politika kidolgozása.

A határellenőrzés és vízumügyek kérdésének kihívásai között említhető, hogy mivel az EU belső határain nincs határellenőrzés, így az EU közös külső határainak eredményes védelme csak azok megerősítésével és korszerűsítendő határigazgatással látható el. Ebben egyrészt a meglévő intézményi háttérnek indokolt nagyobb szerepet juttatni (Frontex,⁶⁸ EUROSUR⁶⁹), másrészt átgondolható a meglévő eszközök új struktúrával, európai határőrségrendszerrel történő kiegészítése.⁷⁰ A biztonsági kockázatokat jelentősen csökkenti a közös vízumpolitika korszerűsítése is.

Az európai polgárok biztonságának védelmében egységes, a 21. századi problémákra (például kiberbűnözés) is jól reagáló belső biztonsági stratégiára van szükség, és a radikalizálódás, szélsőséges eszmék terjedésének megelőzése érdekében továbbra is indokolt a terrorizmus, valamint a szervezett bűnözés elleni küzdelemre kiemelt figyelmet fordítani. Ebben szervezeti keretként jó együttműködési alapot⁷¹ jelent az Eurojust,⁷² az Europol,⁷³

⁶⁸ A 2007/2004/EK tanácsi rendelettel létrehozott Frontex a migrációs válság 2015-ös kezdete óta jelentős átalakuláson esett át, az (EU) 2019/1896 rendelet szerint az Európai Határ- és Parti Őrséget a tagállamok határigazgatásért felelős nemzeti hatóságai, a visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alkotják. Az e szervezeti keretben ellátandó legfontosabb feladatok: az európai integrált határigazgatás célját szolgáló többéves stratégia végrehajtása; a külső határok felügyelete; a kockázatértékelések és sebezhetőségi értékelések elvégzése; a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók; a cselekvés a külső határoknál jelentkező, sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben; a technikai és műveleti segítségnyújtás a tengeren bajba jutott személyek esetén; valamint a visszaküldési műveletek és visszaküldési intervenciók szervezése, koordinálása és lefolytatása.

⁶⁹ Az integrált határellenőrzés javítása, valamint a határokon átnyúló bűnözés és az illegális bevándorlás megelőzése érdekében 2013-ban jött létre az európai határőrizeti rendszer [jogi alapja: az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU (2013. október 22.) rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról]. Az EUROSUR 2019. december 4-től beépítésre került az Európai Határ- és Parti Őrség működésébe [lásd még: a Bizottság (EU) 2021/581 végrehajtási rendelete (2021. április 9.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) helyzetképeiről].

⁷⁰ COMAN-KUND 2020.

⁷¹ Az együttműködés intézményi összefüggéseiről lásd FARKAS 2017: 282–283; KUHLMANN-SPIETZ 2014: 235–236; LIGETI 2004: 138–139; KERTÉSZ 2014: 1; COVOLO 2012: 83–84.

⁷² A tamperei csúcs bűnügyi együttműködést alapjaiban érintő döntése volt a Eurojust (Judicial Cooperation Unit) felállításának elhatározása, amelyre a 2002/187/IB határozattal került sor 2019-től a 2018/1727 rendelet alapján. Az Eurojust az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége, amely összehangolja a nemzetközi bűncselekmények nyomozásában és a büntetőeljárásokban részt vevő uniós tagállamok, illetve harmadik államok nemzeti hatóságainak munkáját. Az Eurojust feladatainak legfrissebb módosítására a közelmúltban került sor az (EU) 2022/838 rendelettel.

⁷³ Az Europol Európai Rendőrségi Hivatalként állították fel, mára a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége lett. Feladata segítséget nyújtani a tagállamok bűnüldöző hatóságainak a súlyos nemzetközi bűncselekmények és a terrorizmus elleni fellépésben. Az Europol modern információs platformként működik, és egyben a bűnüldözési szakismeretek uniós központja is. Szükség esetén bűnüldözési műveletekhez helyszíni támogatást nyújt, és bűnügyi elemzőivel segíti a tagállami bűnüldöző hatóságok munkáját. Lásd részletesebben: KÖNIG 2022.

továbbá az OLAF,⁷⁴ és az uniós költségvetést érintő bűncselekményekkel összefüggésben⁷⁵ kiemelkedő jelentősége lehet a közelmúltban felállított Európai Ügyészségnek.⁷⁶

Stratégiai menetrend 2024-ig

A legtöbb lehetőséget és kihívást jól körülírja az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadott, a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendje a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan.⁷⁷ Ennek négy építőeleme az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elszámoltatása. A Lisszaboni Szerződés elfogadása óta főként olyan jogszabályok kidolgozására összpontosította a figyelmét az Európai Unió, amelyek szilárd jogi keretet biztosítanak a bel- és igazságügy területén. Most a már hatályos jogi eszközök és szakpolitikai intézkedések végrehajtása és megszilárdítása került előtérbe. Célkitűzés a nagyobb összhang megteremtése az unió belső és külső politikái között, különösen a globális dimenzióval rendelkező területeken (adatvédelem, AI-szabályozás).

A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szerepel az európai életmód előmozdítása címszó alatt az igazságügyi együttműködés fejlesztése, mint a polgárok és értékeink védelme érdekében tett lépés. Ez az igazságügyi együttműködés területén elsősorban a kölcsönös bizalom továbbépítését jelenti, továbbá a tagállami jogrendszerek egyfajta összekapcsolása teremtheti meg ténylegesen az európai igazságszolgáltatási térséget. Az alapvető jogok prioritásán belül megfogalmazott célkitűzések megvalósítása a jogállamiság, az alapvető jogok, a fogyasztók védelmét szolgálják, és a fogyasztói tudatosság növelését kívánják elérni az áruk, szolgáltatások és élelmiszerek tekintetében. Célkitűzés olyan jogszabályi környezet kialakítása is, amely a fogyasztói tájékozottság növelése irányában hat, amelynek eredményeként garantálható, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések⁷⁸ hatékonyan érvényre jutnak, és a jogi szabályozás megfelel a digitális kor kihívásainak is. A digitális

⁷⁴ Az OLAF (amely az UCLAF jogutódjaként, 1999 után már nyomozati jogosítványokkal is felruházott szervezetként más bűnüldöző ügynökségekkel és hálózatokkal [lásd például: Europol, Büntetőügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat] együttműködve) az EU költségvetését károsító csalásokat, valamint az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket vizsgálja ki, adminisztratív eszközökkel törekszik fellépni az EU pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekményekkel szemben. Lásd részletesebben: BRÜNER–SPITZER 2014: 775; FARKAS 2005: 19–20; szervezetére, feladataira lásd FARKAS 2001: 121; PAYRICH 2019: 195–205.

⁷⁵ Az OLAF és az EPPO viszonyáról lásd UDVARHELYI 2022.

⁷⁶ Az Európai Ügyészséget (EPPO) a 2017/1939 rendelet hozta létre. Az EPPO az Európai Unió független ügyészsége, hatáskörébe tartozik az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozása, vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint az elkövetők bíróság elé állítása. Feladatait 2021. június 1-jétől látja el. Az EPPO-t létrehozó megerősített együttműködésben huszonkét uniós tagállam vesz részt. Eseti távolmaradási joggal rendelkezik: Írország, Magyarország, Lengyelország és Svédország, ami azt jelenti, hogy később tehetnek a csatlakozásra vonatkozó *opt in* nyilatkozatot. Dánia ebben az együttműködésben tartós kivülmaradási, *opt out* joggal rendelkezik.

⁷⁷ Európai Tanács [é. n.].

⁷⁸ FAZEKAS 2018: 304–308.

korra felkészült Európa számára nagy kihívás az adatvédelmi szabályozás megreformálása, továbbá – különösen a bel- és igazságügyi együttműködésben – az internetalapú hálózati együttműködések szerepének növelése, a digitalizáció és a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatásban való hasznosíthatóságának megfontolása.

A szakpolitikai kérdés hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

A bel- és igazságügyi együttműködésnek közvetlen kihatása van a társadalmi fejlődésre. Európa egészen a legutóbbi időkig olyan hely volt, ahol az emberek szabadnak érezhették magukat, és biztonságban voltak.⁷⁹ A szabadság és biztonság megőrzésének bel- és igazságügyi területre eső metszéspontja a migrációs politika alakítása és a közös külső határok védelme. A külső határok hatékony ellenőrzése elengedhetetlen ahhoz, hogy garantálni lehessen a biztonságot, fenn lehessen tartani a közrendet, és biztosítani lehessen az európai szakpolitikák megfelelő működtetését. Ennek érdekében olyan átfogó migrációs és menekültügyi politika kidolgozására van szükség, amellyel garantálható, hogy ténylegesen az Európai Unió döntsön arról, ki lép a területére. Ezt a célt szolgálja a 2020. szeptember 23-án megjelent új Migrációs és Menekültügyi Paktum tervezete. Jogalkotási eredmény már felmutatható, a paktum több javaslatáról azonban folynak még a tárgyalások. A rendszer megvalósult eleme az új uniós menekültügyi ügynökség létrehozása.⁸⁰ A rendszer tervezett további elemei: új rendelet a menekültügy és a migráció kezeléséről;⁸¹ a menedékkérelmekre vonatkozó egységes szabályok bevezetése;⁸² a migrációs és menekültügyi válsághelyzetekre és vis maior helyzetekre vonatkozó új szabályok megalkotása;⁸³ jobb befogadási feltételek megteremtése; az előszűrésről szóló új rendelet elfogadása; az uniós ujjnyomat-adatbázis továbbfejlesztése; új uniós áttelepítési keret létrehozása. A teljes csomag elfogadására várhatóan 2024 áprilisában kerül majd sor. Ez a kérdés a biztonsági kockázatok miatt szorosan összefügg az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelemmel, valamint a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemmel, ami akkor szolgálhatja a társadalmi fejlődést, ha párosul a tagállamok közötti megfelelő együttműködéssel, aktív szolidaritással.

A jog érvényesülése elsősorban a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésen keresztül jár előnyökkel, és főként a fogyasztói jogok szabályozásának előtérbe kerülése révén a gazdasági élet, a magánjog, a kereskedelmi jog, a versenyjog érintettsége miatt közvetett módon a gazdasági fejlődés kérdését is

⁷⁹ Más szakpolitikával való összefüggéseiről lásd VARGA 2023: 21–35.

⁸⁰ Ennek eredményeként 2022. január 19-én az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO) az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA) mint teljes jogú uniós ügynökség váltotta fel.

⁸¹ Dublini szabályok módosítása, erről 2023. július 13-án a Tanács által támogatott jogalkotási javaslat készült. Az Európai Unió Tanácsa 2023a.

⁸² Az Európai Unió Tanácsa 2023b.

⁸³ Az Európai Unió Tanácsa 2023c.

befolyásolja. Mindezek alapján állíthatjuk, hogy mára a bel- és igazságügyek egyik vezető szabályozási területévé a fogyasztóvédelem lépett elő. A fogyasztóvédelem ugyanis elsősorban arra hivatott, hogy a vállalkozások és a fogyasztók között kialakult egyenlőtlenséget egyenlítse ki a saját eszközrendszerével, anyagi jogi és eljárásjogi szabályok létrehozásával. Annak érdekében, hogy felszámolja a gazdasági aszimmetriából adódó hátrányt, a fogyasztót támogató, segítő szabályokat teremt, előírja a megalapozott fogyasztói döntések meghozatalához szükséges információk rendelkezésre bocsátásának követelményét és a fogyasztók tisztességtelen befolyásolásának, a velük szemben alkalmazott tisztességtelen kikötések alkalmazásának tilalmát. Az Európai Unió intenzív jogalkotással jár elől a fogyasztói jogok védelme területén.⁸⁴ Számos 21. századi új kihívással is találkozhatunk amiatt, mert mára az új technológiák széleskörűen elterjedtek, a kiskereskedelem egy része az online térbe helyeződött,⁸⁵ és új típusú digitális szolgáltatások is megjelentek. Az uniós jogalkotásban a korábbi irányelvekben található minimumharmonizációtól jelentős elmozdulás következett be a fogyasztói jogok magasabb szintű védelme irányában. Nem vészett el ugyanakkor az a vívmány sem, amely – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával – a tagállami autonómia területén ad mozgásteret, ugyanis a megreformált szabályrendszer rugalmasan lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti szabályokat tartsanak fenn vagy fogadjanak el a fogyasztói jogok még előnyösebb érvényesülése érdekében.

A jogi szabályozás általában is, és a polgári eljárásjogi szabályok különösen elősegítik mind az uniós, mind a tagállami szintű jogérvényesülést, sőt, a jogforrásoknak a mintaszabályozás-jelleg miatt áttételesen közvetett hatása lehet unión kívüli jogrendszerekre is, és számos egyetemes alkalmazású uniós norma esetén a jogi szabályozás hatóköre közvetlenül is irányadó lehet harmadik országokkal kapcsolatos jogviszonyokra. Ezért állíthatók az uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fejlődés célkitűzéseinek szolgálatába.⁸⁶ E célkitűzések a felek autonómiájának, döntési jogosultságának és választási szabadságának növelésével,⁸⁷ a szegénység felszámolására tett eljárásjogi eszközökkel, a joghoz jutás egyenlő feltételeinek megteremtésével, eljárást segítő és támogató mechanizmusokkal, alternatív vitarendezési technikákkal, továbbá az ítéletek elismerésének⁸⁸ egyszerűsítésével és végrehajtásuk hatékonyságának növelésével,⁸⁹ eljárásjogi eszközökkel segítik a jogérvényesülés és az alapjogok magas hatékonyságú tényleges érvényesülését.⁹⁰

⁸⁴ A fogyasztóvédelmi politikáról lásd részletesebben: KOZÁK 2022: 217–230.

⁸⁵ Lásd részletesebben: STRIHÓ 2020a; 2020b: 1827–1836.

⁸⁶ GOMBOS 2021: 13–25.

⁸⁷ KIRÁLY 2018: 509–515.

⁸⁸ MÁDL–VÉKÁS 2018: 555.

⁸⁹ BURIÁN 2012: 177–185.

⁹⁰ SZABÓ 2015: 307–325.

Magyarország érdekei a szakpolitikai kérdés jövőbeni fejlődésére tekintettel

Az Általános Ügyek Tanácsának 2023. június 27-i ülésén Spanyolország, Belgium és Magyarország illetékes miniszterei bemutatták a trió programját.⁹¹ A bel- és igazságügyi együttműködésben ez elsősorban az uniós polgárok szabadsága és biztonsága kérdéseit érinti. A spanyol–belga–magyar trió – a magyar érdekekkel egyező – egyik prioritása a migráció európai kihívásaival való szembenézés, hiszen erre a kérdésre nem tagállamonként külön-külön, hanem európai választ indokolt adni. Ezért célkitűzés a közös európai menekültügyi rendszer és a Migrációs és Menekültügyi Paktum reformjának folytatása. A Migrációs és Menekültügyi Paktummal kapcsolatos, a Bizottság által közölt tíz javaslatból és jogi aktusból álló jogalkotási csomag két fő pillérre épül. Elsődleges célkitűzése a menekültügyi eljárások hatékonyságának javítása. Másodlagosan a jogalkotási csomaggal a méltányos felelősségmegosztás és a rugalmas szolidaritás elve mentén zajló szolidaritás összehangolását kívánja elérni. A napvilágot látott értékelések alapján a magyar kormányzat számára nem elfogadható a javaslatcsomag. A magyar álláspont szerint továbbra is a határvédelem, a harmadik országokban történő segítségnyújtás és a migrációnak az unió külső határain kívül történő megállítása tekinthető prioritásnak.⁹² Abban a trió programja is egyértelmű, hogy változatlanul napirenden kell tartani a schengeni térség megfelelő működését (Schengen 2.0 elképzelések, az Eurodac rendszer megerősítése⁹³), és kiemelt figyelmet indokolt fordítani a külső határok megerősítésére is.⁹⁴

A büntetőügyekben folyó rendőrségi és büntető igazságügyi együttműködés jogterületének favorit témája a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni fellépés lehet. Ezen belül különösen a gyermekekkel szembeni szexuális visszaélések, a nők elleni erőszak, valamint a gyűlölet-bűncselekmények, a rasszizmus, az antiszemitizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemre kell jelentős figyelmet fordítani. Ebben megkerülhetetlen szerep jut az uniós értékek és emberi jogok érvényre juttatásának. Ez a témakör szorosan kapcsolódik az Európai Unió előtt álló demográfiai kihívások kezelésének kérdéséhez. Az „Öreg Kontinens” vagy „Öreg Hölgy” megnevezéssel ma már nemcsak az európai 2000 éves közös történeti múltunkra lehet visszautalni, hanem ezek arra a folyamatra is beszédes elnevezésül szolgálnak, hogy az Európai Unió elöregedő társadalmainak problémáira milyen válaszokat lehet adni.⁹⁵ A demográfiai kihívások kezelésében hangsúlyosan kell megjeleníteniük a szociális és a családokat támogató intézkedéseknek.

⁹¹ Az Európai Unió Tanácsa 2023d.

⁹² TÁRNOK 2020.

⁹³ A Bizottság 2016. május 4-én az Eurodac rendelet módosítására terjesztett elő javaslatcsomagot, amelynek szövegében – elfogadva a további biometrikus azonosítók használatára vonatkozó magyar kezdeményezést – már szerepel a magyar javaslat. Lásd bővebben: HEGYALJAI 2016: 101–114.

⁹⁴ Értékelésére lásd HEGYALJAI 2023: 213–218.

⁹⁵ Lásd FÜRÉSZ–MOLNÁR 2023: 37.

A trió programja a polgári és kereskedelmi ügyekben, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést helyezi előtérbe. Az igazságszolgáltatás digitalizálása és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, valamint az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának és rugalmasságának javítása érdekében célszerű és szükséges további lépéseket tenni, elsősorban a horizontális együttműködés területén. Az e kérdésekben való együttműködés hatékonyságának erősítése a magyar érdekeknek is megfelel.

A trió prioritásai között megjelenik a vámügyi együttműködés keretein belül az uniós Vámkodex felülvizsgálatának szükségessége annak érdekében, hogy az a jövőre nézve is alkalmas legyen a jobban harmonizált teljesítmény elérésére. Fontos célkitűzés továbbá ezen az együttműködési területen a piacfelügyeleti és bűnüldöző hatóságokkal való együttműködés megerősítése a digitális belső piac védelme érdekében.

Felhasznált irodalom

- BOGENSBERGER, Wolfgang (2019): Judicial Cooperation in Criminal Matters. In KELLERBAUER, Manuel – KLAMERT, Marcus – TOMKIN, Jonathan (szerk.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. New York: Oxford Academic, 870–874. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.171>
- BRÜNER, Franz Hermann – SPITZER, Harald (2014): OLAF. In SIEBER, Ulrich – SATZGER, Helmut – VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd (szerk.): *Europäisches Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos, 768–803.
- BURIÁN László (2012): Szakértői javaslatok az EU tagállamok közötti határokon átvéelő végrehajtás előtti akadályok lebontására. *Magyar Jog*, 59(3), 177–185.
- COMAN-KUND, Florin (2020): *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*. New York: Routledge.
- COVOLO, Valentina (2012): From Europol to Eurojust – towards a European Public Prosecutor. Where Does OLAF Fit In? *Eucrim*, (2), 83–88.
- CZIKA Tihamér (2011): A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. *Sapientia Tudományos Periodikák*, (3), 98–118. Online: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>
- FARKAS Ákos (2001): *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest: Osiris.
- FARKAS Ákos (2005): Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In FARKAS Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK-Kerszöv, 9–41.
- FARKAS Ákos (2017): Intézményrendszer. In FARKAS Ákos (szerk.): *Fejezetek az európai büntetőjogból*. Miskolc: Bíbor, 282–283.
- FAZEKAS Judit (2012): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a Hágai Programtól a Stockholmi Programig. In VÓKÓ György (szerk.): *Kriminológiai tanulmányok*. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet, 26–48.
- FAZEKAS Judit (2018): Fogyasztói jogok – Fogyasztóvédelemhez való jog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC, 304–308.

- FEJES Péter (2008): *Az Európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai*. PhD-értekezés. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola. Online: https://phd.lib.uni-corvinus.hu/405/1/fejes_peter.pdf
- FERNÁNDEZ-ROJO, David (2021): *EU Migration Agencies. The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Cheltenham: Elgar.
- FLETCHER, Maria – HERLIN-KARNELL, Ester – MATERA, Claudio (2016): *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315738284>
- FÜRÉSZ Tünde – MOLNÁR Balázs Péter (2023): Európa demográfiai kihívásainak kezelése a migráció ösztönzése helyett a családok támogatásával. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 35–44.
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest: CompLex Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2020): *A jog érvényesülésének térsége – Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai*. Budapest: Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2021): A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban. In GELENCSÉR Dániel – SELNICEAN László (szerk.): *Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 13–25.
- GOMBOS Katalin (2022): A jogállamiság színe és fonákja. *Arsboni*, 10(3–4), 4–21.
- GOMBOS Katalin – KARSAI Krisztina – BLUTMAN László (2005): *Igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- HANKISS Ágnes (2012): A stockholmi program négy pillére, a terrorellenes küzdelemben végbe-menő folyamatok a lisszaboni szerződés után az EU-ban. *Magyar Rendészet*, 12(Különszám), 58–63.
- HAUTZINGER Zoltán – TÖTTŐS Ágnes (2022): A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége. Bevándorlás- és menekültpolitika. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikái rendszere*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 315–316.
- HEGYALJAI Mátyás (2016): A migráció magyar és EU szemmel. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (17), 101–114.
- HEGYALJAI Mátyás (2023): Migráció az uniós elnökségi trió prioritásai tükrében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, (25), 213–218.
- HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (2014): Introduction: Freedom, Security and Justice After Lisbon. In HOLZHACKER, Ronald L. – LUIF, Paul (szerk.): *Freedom, Security and Justice in the European Union – Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. New York: Springer, 1–11. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7879-9>
- IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2021): Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation. In IGLESIAS SÁNCHEZ, Sara – GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (szerk.): *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 251–370. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108769006>

- KARSAI Krisztina (2023): Európai büntetőjog. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC – Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete.
- KENGYEL Ákos (2016): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest: Akadémiai. Online: https://mersz.hu/dokumentum/dj55aeukp__247/
- KERTÉSZ Judit (2014): Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Europolra. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 8(1). Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-1-05.pdf>
- KIRÁLY Miklós (2018): A személyek és a felek autonómiája az új nemzetközi magánjogi törvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 73(12), 509–516.
- KOZÁK Kornélia (2022): Fogasztóvédelem. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 217–230.
- KÖNIG, Franca (2022): *The Rise of EU Police Cooperation. Governing Differentiated Integration*. Abingdon – New York: Routledge.
- KUHL, Lothar – SPITZER, Harald (2014): Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für betrugsbekämpfung (OLAF) zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. In SIEBER, Ulrich – SATZGER, Helmut – VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd (szerk.): *Europäisches Strafrecht*. Baden-Baden: Nomos, 235–236.
- LIGETI Katalin (2004): *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2018): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest: ELTE Eötvös.
- PAYRICH András György (2019): Az OLAF és az Eurojust működése és annak hatásai az EU térségére. In GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest: Dialóg Campus, 195–205.
- SELNICEAN László (2020): Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 2123–2142.
- STRIHÓ Krisztina (2020a): *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest: Wolters Kluwer.
- STRIHÓ Krisztina (2020b): Jogi csemegék az elektronikus kereskedelem témaköréből. In SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 1827–1836.
- SZABÓ Sarolta (2015): European Values, Fundamental Rights and the Private International Law of the European Union. In LÁNCOS Petra Lea et al. (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. Hague: Eleven, 307–325.
- SZEGEDI László (2023): EU Cities Fighting for Cleaner Air with Low-Emission Zones within the EU's Single Market: Future Green Actors or 'Victims' of Procedural Constraints? *ELTE Law Journal*, (1), 41–54.
- TÁRNOK Balázs (2020): *A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése, és nem annak megállítása a cél*. Európa Stratégia Kutatóintézet. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/25/a-bizottsag-bemutatta-a-migracios-paktum-uj-tervezetet-tovabbra-is-a-migracio-menedzselese-es-nem-annak-megallitasa-a-cel>
- UDVARHELYI Bence (2022): Az OLAF és az Európai Ügyészség szerepe az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja*, 29(4), 5–23.

- VARGA Réka (2023): Az orosz–ukrán háború, a nemzetközi világrend és az EU szerepe. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs (szerk.): *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 21–35.
- WALKER, Neil (2004): *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Egyéb források

- A Bíróság 2009. június 25-i ítélete a C-14/08. sz., Roda Golf & Beach Resort SL ügyben, ECLI:EU:C:2009:395.
- A Bíróság 2010. december 7-i ítélete a C-585/08. és C-144/09.sz., Peter Pammer kontra Reederei Karl Schlüter GmbH & Co KG (C-585/08), valamint Hotel Alpenhof GesmbH kontra Oliver Heller (C-144/09) egyesített ügyekben, ECLI:EU:C:2010:740.
- A Bíróság 2014. május 6-i ítélete a C-43/12. sz., Európai Bizottság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben, ECLI:EU:C:2014:298.
- A Bizottság (EU) 2021/581 végrehajtási rendelete (2021. április 9.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) helyzetképeiről. HL L 124., 2021. április 12., 3–39.
- A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. HL L 349., 2004. november 25., 1–11.
- A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről. HL L 283., 2017. október 31., 1–71.
- A Tanács határozata (2002. február 28.) a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB). HL L 63., 2002. március 6., 1–13.
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (egységes szerkezetbe foglalt változat). HL C 327., 2012. október 26., 1–107.
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU (2013. október 22.) rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról. HL L 295., 2013. november 6., 11–26.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1381/2013/EU (2013. december 17.) rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról. HL L 354., 2013. december 28., 62–72.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1382/2013/EU (2013. december 17.) rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról. HL L 354., 2013. december 28., 73–83.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/82/EU (2011. október 25.) irányelve a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről. HL L 288., 2011. november 5., 1–15.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2018. november 21., 138–183.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2019. november 14., 1–131.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/838 rendelete (2022. május 30.) az (EU) 2018/1727 rendeletnek a népirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel, a háborús bűncselekményekkel és a kapcsolódó bűncselekményekkel összefüggő bizonyítékok Eurojustnál történő megőrzése, elemzése és tárolása tekintetében történő módosításáról. HL L 148., 2022. május 31., 1–5.
- Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (1951).
- Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának megvalósításáról szóló bizottsági közleménnyről szóló, 2011. február 24–25-i tanácsi következtetések.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 47–390.
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
- Az Európai Unió Tanácsa (2009): *A Tanács 18 hónapra szóló programja*. Brüsszel, 2009. december 22. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17696-2009-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2014): *Main Results of the Council*. Sajtóközlemény. Online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf
- Az Európai Unió Tanácsa (2023a): *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a menekültügy és a migráció kezeléséről, valamint a 2003/109/EK tanácsi irányelv és az (EU) XXX/XXX rendeletre [Menekültügyi és Migrációs Alap] irányuló javaslat módosításáról – Általános megközelítés*. Brüsszel, 2023. június 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023b): *A nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályaon kívül helyezésétől szóló jogalkotási javaslat*. Brüsszel, 2023. június 13. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa (2023c): *A migrációs és menekültügyi válsághelyzetekre és vis maior helyzetekre vonatkozó új szabályok megalkotására vonatkozó javaslat*. Brüsszel, 2023. október 4. Online: www.consilium.europa.eu/media/67070/st13800-en23.pdf
- Az Európai Unió Tanácsa (2023d): *18-month Programme of the Council (1 July 2023–31 December 2024)*. Brüsszel, 2023. június 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10597-2023-INIT/en/pdf>
- Az Európai Unió Tanácsa [é. n.]: *A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend*. Online: www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf
- Európai Tanács Főtitkársága (2010): *Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/01ecea40-3706-443e-8fe4-043ef5a2f438/>
- European Commission [é. n. a]: *Justice Programme*. Online: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm
- European Commission [é. n. b]: *Rights, Equality and Citizenship Programme 2014–2020*. Online: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm
- Schengeni Megállapodás (1985. június 14.).
- Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990. június 19.).