

## EGYESÜLVE A SOKFÉLESEGÉBEN

A 2005. június 16-17-én Brüsszelben megtartott Tanácsülés az Alkotmányos Szerződés Ratifikációs eljárásának határidejét kitolta a Francia és Holland népszavazásra tekintettel. A Tanácsülésen az elmúlt időszakra és a Hágai Programra vonatkozó megállapítások születtek.

Az Európai Közösség gondolata a korábbi évszázadok során több alkalommal felmerült<sup>12</sup>. Azonban egészen az elmúlt évszázad közepéig hiányzott a közös akaratot kiváltó egységes gondolat. Ez a közös gazdasági érdek volt. A II. Világháborút követő időszakban az újjáépítés minőségi, mennyiségi végrehajtása és nem utolsósorban a szükséges nyersanyagforrással kapcsolatos kérdések ültették le a két korábbi ellenfelet (Franciaország, NSZK) egy asztalhoz, mely távolba mutató eredményt hozott. Az 1958. január 01.-vel életbe lépett szerződésekkel megalakult szerveződés mind elnevezéseiben, mind szervezetében jelentős átalakulásokon ment át.

A Római Szerződésként ismert alapító szerződés módosításai során felmerült az a kérdés, hogy új szerződés készüljön, vagy a régi szerződés módosítása történjen meg. Az alkotmányos szerződés jelentőségét tekintve megelőzi az 1967. július. 01-vel hatályba lépett Egyesítő Szerződést.

2004. május. 01-jét követően Hazánk is Uniós tagállammá vált, és így a Szabadság, Biztonság és Jog térségére vonatkozó kötelezettségek számonkérhetővé váltak. Jelen konferencia, mint azt a neve és tartalma is kifejezi egy jövőbe mutató útkeresést fogalmaz meg, mely elválaszthatatlan a közösség érdekeitől, annak fejlődésétől. A közösséggel kapcsolatos és azt meghatározó szerződések módosításai minden esetben minőségileg újabb követelményt fogalmaztak meg, mely a végrehajtásban is magasabb minőséget követel meg. Ahhoz, hogy pontos döntést lehessen hozni feltétlenül az alapokat és az Uniós politikákat is vizsgálni kell.

### I.

A közösség gazdasági alapon szervezett nemzetközi szervezet volt és jelenleg is az.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés Preambulumában az aláíró felek többek között megfogalmazzák: „*AZZAL AZ ELHATÁROZÁSSAL, hogy Európát megosztó határok megszüntetésére irányuló közös cselekvéssel biztosítják országaik gazdasági és társadalmi fejlődését...*”

Ez a megfogalmazás kifejezi a térség társadalmi, gazdasági fejlődése által az országok közötti határok későbbi teljes lebontási, felszámolási szándékát. A szerződés alapját a térség gazdaságának fejlődése és az állampolgárok igényeinek egyre magasabb

---

<sup>12</sup> Az európai integráció történetéről lásd bővebben Hautzinger Zoltán: Prológus. Az európai integráció és biztonság vázlatos története. In: Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” c. tudományos konferenciáról (szerk. Hautzinger Zoltán). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Pécs, 2004.

szintű kielégítése képezte. Az ekkor kialakított szervezeti és egyéb keretek a hat tagállam vonatkozásában tökéletesnek voltak mondhatók.

A Preambulumban megfogalmazottak végrehajtása a szerződés első részének 3. cikke c) alpontjában kerültek konkrétan megjelölésre:

*„az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése,...”* esetén megvalósulhat az országok közötti határok lebontása.

Természetesen az egykor hat (NSZK, Franciaország – majd az előnyöket felismerve Benelux Államok, Olaszország) kereteire méretezett együttműködés fejlődése töretlen volt, s a tagállamok fejlődését látva más országok is csatlakozási szándékukat jelezték. A hatokból az 1973, 1981, 1986, 1995 és 2004 évi bővítéseket követően „huszonötök” közössége lett.

Szükségessé vált a rendszer ismételt korrekciója. A korrekciók általában az alapszerződést módosító és bővítési szerződések formájában jelentkeztek. A kapcsolódó jegyzőkönyvek is részeivé váltak az alapszerződésnek. (A három közösség szerveinek egyesítése 1965. 04. 08.) Az Egységes Európai Okmány (1986), Maastrichti Szerződés (1992), Amszterdami Szerződés (1999), és a Nizzai Szerződés (2001) – amely jelenleg hatályos. Kiemelkedő jelentőségű a Maastrichti Szerződés, mely létrehozta a Politikai Uniót Európai Unió néven. Ez a Szervezet azonban nem rendelkezett jogalanyisággal.

A közösségek fejlődése nem volt ilyen egyértelmű minden tagországban, valamint az 1970-es évekbeli első, majd a következő gazdasági válságok rányomták a bélyegüket a közösség tevékenységére. A korábban említett négy szabadság biztosítása érdekében politikák, akcióprogramok és nem utolsósorban a közösségi jogszabályok kerültek meghatározásra, megalkotásra. Dilemmaként merült fel, hogy a gyorsabban és jobban teljesítő tagállamok bevárják-e a kevésbé jól teljesítőket, vagy sem. A válaszok megjelentek az alapszerződést módosító szerződésekben, melyek lehetőséget biztosítottak a fejlődés eltérő fokán állók számára az azonos fejlettségű tagállamokkal „frakciók” létrehozására. Összességében egyetlen kritérium került megfogalmazásra a közösség céljaival egyező célok, s a többi tagállam későbbi csatlakozásának lehetősége. Ez a Franciaország és NSZK közötti határ a két ország állampolgárainak ellenőrzés nélküli átlépési „kezdeményezésében” mutatható be. A két ország kölcsönös kezdeményezéséhez később csatlakozó országok nem fedik le a tagállamok összességét. (Egyesült Királyság, Írország) A Schengeni Egyezmény és a Közösség szabályozása egészen addig párhuzamosan futott, ameddig a Maastrichti egyezményhez csatolt jegyzőkönyv mint „Schengeni Aquis” a közösség minden tagállamára, illetve a csatlakozó államok általi elfogadásával azok számára kötelező erejűvé vált.

## II.

A többször felvetett kérdést, hogy új szerződés, vagy a régi módosítása a 2001-es Laekeni csúcs döntötte el azzal, hogy összehívta az Alkotmányozó Konventet. A konvent vezetésével Valéry Giscard d'Estaing lett megbízva. A konvent 105 tagja 2002. februárjában kezdte meg munkáját. A 2003-as Thessaloniki csúcstalálkozóra elkészült az Alkotmányszerződés tervezete. (A továbbiakban az Alkotmány kifejezést használom, mely elnevezést a Szerződés is alkalmazza. Az Alkotmányszerződés csak alkotmányos elemeket tartalmaz.) Az Alkotmányt a Kormányközi Konferencia elé bocsátását követően 2004. október 29-én Rómában 25 állam- és kormányfő írta alá.

Az Európai Unió Alkotmánya új távlatokat és alapokat teremtett a tagországok együttműködésében, valamint az Unió működésében. Az Alkotmány 2006. november 01-én lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték. (Róma, Olasz Kormány) Az Európai Alkotmány keretbe foglalja az alapelvek mentén a Közösség működését, elhatárolja a tagállamok és az Unió hatásköreit, feladatait, cselekvéseinek kereteit. Az Alkotmány megszünteti a Maastrichti szerződéssel kialakított három pilléres rendszert. Az Alkotmány létrehozta az Európai Uniót, amelyre a tagállamok a közös cél elérése érdekében hatásköröket ruháznak. Az Európai Unió jogi személy. Az Alkotmány kimondja az Unió jog elsőbbségét.

A tagállamok nagyobb lehetőségeket kapnak az Alkotmányból fakadó feladatok végrehajtásához. Az Alkotmány előrelépett a korábbi Alapszerződésben homályosan, többértelműen megjelölt hatáskörök elhatárolásában. Elhatárolásként a hatáskör-átruházás elve az irányadó. (Az Unió a tagállamok által az Alkotmányban ráruházott hatáskörök határain belül jár el az abban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet az Alkotmány nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad.) A korábban már jól megismert elvek mint a szubszidiaritás és az arányosság megjelennek a hatáskör átruházás gyakorlása során. Egyértelmű elhatárolás történt, s így kizárólagos megosztott hatáskörök az Alkotmányban kijelölésre kerültek (pl. a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása területén). Megosztott hatáskörök területe közé tartozik a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége.

Az Alkotmány az alábbi intézményi keretet nevesíti:

1. Európai Parlament
2. Európai Tanács
3. Miniszterek Tanácsa
4. Európai Bizottság
5. Európai Unió Bírósága

1. A Tanáccsal közösen látja el a törvényalkotási és költségvetési feladatokat. A képviselők számát 750 főben jelöli meg. Tagállamonkénti alsó és felsőküszöb 6 és 96 képviselőt jelent. Tagállamonkénti közvetlen és titkos választás útján választják meg a képviselőket (1979 óta).

2. Egyértelműen nevesíti az intézményt, mely a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből áll. Általános döntési forma a konszenzusus döntés, (Ez a döntési forma rugalmas.)

3. Korábban csak Tanács elnevezés volt használatos, mely egyaránt vonatkozott a miniszterek és az állam-, illetve kormányfők tanácsára.

4. A Bizottság szervezetében változás történt azzal, hogy az Unió közös kül-, és biztonságpolitikájának irányítására létrehozta az Unió külügyminiszteri posztot. Ez a poszt kapcsolatot képez a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság között azzal, hogy a Külügyminiszter a Bizottság egyik Alelnöke és egyúttal a Külügyek Tanácsának elnöke.

5. A megnövekedett munkateher miatt a Bíróság mellett a Törvényszék és – mint további lehetőség – az egyes ügyfajtákra szakosodott különös hatáskörű törvényszékek (ez csak

lehetőséget teremt a későbbiekre, hogy ha tovább nő a teher, – mely várható – legyen mód bíróságok felállítására)

Az egyéb intézmények közé került az Európai Központi Bank és a Számvevőszék, míg tanácsadó szerv lett a Régiók Bizottsága és a Gazdasági és Szociális Bizottság.

Az Unió jogi aktusainak elnevezése közelít a tagállamokban használatos fogalmakhoz, amelyek keretében ismerünk jog- és törvényalkotási, valamint nem törvényalkotási aktusokat.

Jogi aktusok:

1. Európai törvény: Általános hatállyal bíró törvényalkotási aktus. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.
2. Európai kerettörvény: Olyan törvényalkotási aktus, mely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.
3. Európai rendelet: Olyan általános hatállyal bíró nem törvényalkotási aktus, amely a törvényalkotási aktusok és az Alkotmány egyes rendelkezéseinek végrehajtására szolgál. Az európai rendelet vagy teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, vagy az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.
4. Európai határozat: teljes egészében kötelező nem törvényalkotási aktus. Amennyiben külön megjelölésre kerül, hogy kik a címzettjei az európai határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.
5. Ajánlások, vélemények nem bírnak kötelező erővel.

Törvényalkotási aktusok:

1. Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács rendes törvényalkotási eljárásnak megfelelően.
2. Különleges törvényalkotási eljárásnak megfelelően a Tanács közreműködésével az Európai Parlament, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács fogadja el. Alkotmányban meghatározott esetekben.
3. A tagállamok egy csoportjának, vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezése, az Európai Központi Bank ajánlása vagy a Bíróság illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatók.

Nem törvényalkotási aktusok:

1. Az Európai Tanács európai határozatokat fogad el.
2. A Tanács és a Bizottság különösen európai törvény, európai kerettörvény felhatalmazása alapján, a közös kül és biztonságpolitika végrehajtása érdekében a Tanács, az Európai Központi Bank az Alkotmányban meghatározott esetekben rendeleteket, határozatokat fogad el.

A törvényt, kerettörvényt a Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá, hatánap megjelölése nélkül a kihirdetést követő huszadik napon lépnek hatályba. A törvényalkotási eljárás a korábbiakhoz képest egyszerűsödött, s átláthatóbbá vált az eljárás. A bizottság terjeszti a javaslatot az Európai Parlament és a Tanács elé.

Az Európai Parlament első olvasatban elfogadja álláspontját a Tanács jóváhagyja úgy az aktust az Európai Parlament szövegezésével elfogadottnak kell tekinteni. Amennyiben az első kettő olvasat egyeztetést követően sem fogadható el a tervezet úgy a jogi aktus nem kerül kiadásra. Természetesen csak nagyon röviden és leegyszerűsítve került ismertetésre az eljárás, de jelen konferencia témáját tekintve elégségesnek tűnik ez az ismertetés is.

Ahhoz, hogy az Unió és bármely közösség a céljait elérhesse és biztosítsa, azok végrehajtására meg kell teremteni a szükséges hátteret. Ez jelen esetben a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülés térségének (továbbiakban térség) megteremtésével valósítható meg. A migráció, a határvédelem, a bűnüldözés és az igazságügyi kérdések kezelése egymástól elválaszthatatlanok. A terrorizmus és a határon átnyúló bűnözés elleni harcban egyre nagyobb szerepet kell biztosítani a megelőzésnek és a titkosszolgálati tevékenységnek. Az Alkotmány a terület fontosságát jelöli meg azzal, hogy európai törvény, európai kerettörvény segítségével biztosítják ezeknek a céloknak a teljesülését. Az Alkotmány megfogalmazza, a térség biztosításának egyik feltételét: „operatív együttműködéssel a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb szolgálatai között.” A tagállamok e térség érzékenysége tekintettel részt vehetnek a jogalkotásban, az Eurojust tevékenység értékelésében és Europol politikai ellenőrzésében. A térség biztonsága megköveteli, hogy abba csak azon harmadik ország állampolgárai léphessenek be, akik engedéllyel rendelkeznek, nem veszélyeztetik a térség biztonságát. Magyarország jelenleg különleges státuszt foglal el, mivel egyrészt külső határ, másrészt részben belső határ.

Az Alkotmány III. Rész IV. Fejezete tartalmazza a Szabadság, a Biztonság és a jog érvényesülésének térségével kapcsolatos rendelkezéseket. Teljesen új elem az UNIÓ Alapjogi Chartájáról szóló II. rész. Ez egyrészt kinyilatkoztatás az Unió részéről, hogy elismeri az Alkotmányban kinyilvánított jogokat, szabadságokat és elveket, másrészt hozzájárul a közös értékek megőrzéséhez, továbbfejlesztéséhez. Az ebben a részben megfogalmazott jogok és szabadságok alapozzák meg a térségre vonatkozó egyes rendelkezéseket. Ilyen például a II-105 cikkben megfogalmazott szabad mozgáshoz való jog.

A III. Rész megfogalmazza az Unió több egymással párhuzamosan létező tagállami jogrendszer elismerését és ezek eltérősegeit. A jelenleg hatályos Uniós normákban olvasható belső határok nélküli térség és a belső határokon történő átlépés során ellenőrzés alóli mentesség megjelenik az Alkotmányban is. Ez azonban nem jelenti a tagállamok határainak felszámolását. A belső határ minőségileg átalakítja a hagyományos határörizetet. Megnö a jelentősége a mélységben végzett ellenőrzésnek.

A III. Rész 2. szakasz „a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák” címmel tartalmaz rendelkezéseket. Ebbe az Unió számára az alábbi politika kerül meghatározásra:

- a) annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól;

- b) a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon;
- c) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése.

Az alábbi területeket kell európai törvényben, kerettörvényben szabályozni:

- a) a vízumokra és az egyéb rövid távú tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politika;
- b) azok az ellenőrzések, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni;
- c) azok a feltételek, amely mellett harmadik országok állampolgárai rövid ideig szabadon mozoghatnak az Unión belül;
- d) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedés;
- e) a személyek – állampolgárságtól független – mentessége mindenfajta ellenőrzés alól a belső határok átlépésekor.

Az Unióban az egyes politikák végrehajtására programokat dolgoznak ki. Általában öt évig tart egy program végrehajtása, melyet értékelés követ, s ennek eredményeként történik az újabb program kidolgozása.

A Schengeni egyezmény kijelölte az utat a határőrizettel és a menekültügyel kapcsolatban. Tamperében 1999-ben meghatározott „szabadság, a biztonság és jog térségével” kapcsolatos program 2004. évi értékelését követően került sor a Hágai Program (továbbiakban Program) megalkotására, amely Program a szükséges végrehajtási határidő hozzárendelésével együtt három csoportba foglalja a feladatokat:

- Szabadság erősítése;
- Biztonság erősítése;
- A jogérvényesülés erősítése.

Az Alkotmány által ezen a területen meghatározott főbb politikák és elképzelések megvalósítása érdekében került sor a Program kidolgozására. A Program tíz pontban foglalja össze a prioritásokat, jelöli ki az irányvonalakat:

1. Belső határok, külső határok és vízumok
2. Adatvédelem és biztonság az információcserében
3. Szervezett bűnözés
4. Polgári és büntető igazságszolgáltatás
5. Szabadság, biztonság és jog
6. Alapvető jogok és uniós polgárság
7. A terrorizmus elleni küzdelem
8. Közös menekültügyi térség
9. A bevándorlás kérdése
10. Beilleszkedés

A tíz pontból három közvetlenül is érinti a határőrizettel kapcsolatos feladatokat (Közös menekültügyi térség, hatékony és egységes eljárás bevezetése), a bevándorlás kezelése (kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása), belső határok, külső határok és vízumok (a külső határok integrált igazgatásának kialakítása.)

Néhány a Hágai Program végrehajtásához kijelölt feladatterv:

- Unió polgárság és az alapvető jogok” egyedi program (2007)
- Kitoloncolási eljárásokra vonatkozó javaslat (2005)
- A SIS II és az Europol információs rendszere közötti kapcsolatok fejlesztése (2007)

2005. január 11-én a Bizottság kiadott egy ún. „Zöld Könyvet:” A Gazdasági Migráció Kezelésének Európai Unió Megközelítéséről” ez a Hágai Programban meghatározott migráció kezelésének „társadalmi” vitájához szolgált alapanyagként. Ezzel a jelenleg hatályos alapszerződésben megfogalmazott célok érdekében a tagállamok hatáskörét nem csökkentve készít elő az Unió egy átfogó szabályozást a migráció témakörében. Természetesen a hivatkozott könyvben megjelölt munkavállalási migrációnak is vannak határőrizettel kapcsolatos vonzatai, feladatai.

A 2005. június 16-17-i csúcstalálkozó záróközleményének a 12-16. pontjaiban a Szabadság, Igazságosság és a Jog érvényesülésének térségével kapcsolatban hoztak döntéseket. Többek között a Hágai Program végrehajtását minden év végén értékelni kell, a tagállamok a Program végrehajtását hatékonyan és időarányosan hajtsák végre.