



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.6.2006
COM(2006) 331 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

A hágai program végrehajtása: További teendők

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

A hágai program végrehajtása: További teendők

(EGT vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

A Európai Tanács 2004 novemberében jóváhagyta a „Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban” című dokumentumot. Ebben megerősítette, hogy továbbra is **az Európai Unió egyik fő prioritása** a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, amelyet az Európai Tanács 1999. évi tamperei ülésén határozott el, és amely nemcsak az Unió egyik alapvető célkitűzése, hanem elsősorban az uniós **polgárok legfőbb érdeke**. Ezt a prioritást megerősítette a „Polgárközpontú program – Eredményeket Európának” című 2006. május 10-i, Tanácsnak szóló bizottsági közlemény¹ is.

A program végrehajtásán – a 2005 júniusában elfogadott tanácsi és bizottsági cselekvési tervvel összhangban – 2004 vége óta dolgoznak a tagállamok és az EU intézményei.

Az Európai Tanács 2004 decemberében kijelentette, hogy *„mivel a program időszaka egybeesik alkotmány szerződés hatályba lépésével, hasznos lehet ennek tükrében felülvizsgálni a program végrehajtását.* Ezért felkérte a Bizottságot, hogy készítsen jelentést *„az Európai Tanácsnak”* 2006-ban *„az elért haladásról, és szükség esetén tegyen javaslatokat arra, hogy mivel kell kiegészíteni a programot”.*

Az alkotmány szerződés időközben mégsem lép hatályba, ennek ellenére fontos elvégezni az első politikai **értékelést**, amely számba veszi a hágai program végrehajtásakor elért haladást, és fontos javaslatot tenni a szükséges módosításokra. A Bizottság ezért az Európai Tanács felhívására elkészítette ezt a közleményt, valamint két párhuzamos közleményt (A szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés erősítése az Európai Unióban: a hágai program végrehajtásáról szóló 2005. évi jelentés, a továbbiakban: Eredménytábla plusz, valamint A szabadságra, a biztonságra és a jog érvényesülésére irányuló uniós politikák értékelése).

Ez az **átfogó csomag** tehát a hágai programhoz képest **nem** új prioritásokat kíván meghatározni, hanem elsősorban (1) **áttekinti** az elért haladást, (2) **felméri** az uniós és nemzeti szintű végrehajtás mértékét, és (3) **részletesen értékeli** az eredményeket.

A Bizottság 2005. május 10-i bizottsági közleményében² meghatározta a hágai program végrehajtásával kapcsolatos **politikai prioritásokat**, és ennek alapján megállapította, hogy

¹ COM(2006) 211.

² A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: „A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért” - COM(2005) 184.

mely területeken látja szükségesnek a hágai program alapján **az uniós politikai menetrendben való előrelépést**.

A Bizottság elismeri, hogy a polgárközpontú politika által vezérelt nagyigényű menetrend keretében sürgős **lendületet** kell venni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kérdésében.

Ezen intézkedéscsomag előterjesztésével a Bizottság azokat a megbeszéléseket kívánja **ösztönözni és megszerezni**, amelyek a finn tanácselnökség idején (2006. július–december) zajlanak a tagállamokkal és más intézményekkel az alábbi kérdésekben:

- (1) A hágai program keretében végrehajtott intézkedéseken túl szükségesnek ítélt **új politikai kezdeményezések** (lásd: 2. fejezet) és
- (2) az Európai Tanács 2006 júniusi ülésén³ megfogalmazott felkérésnek megfelelően annak megvizsgálása, hogy **a jelenlegi szerződésekben biztosított lehetőségek keretében**, az alkotmányszerződés figyelembe vétele nélkül hogyan lehet **javítani** a szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos politikák **érvényesülését** (lásd: 3. fejezet).

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség további kialakítása érdekében **hatékonyabb, átláthatóbb és elszámoltathatóbb döntéshozatali** eljárásokat kell alkalmazni. Az „Értékelőtábla plusz” szerint, amely elsőként értékeli az uniós jogszabályok nemzeti jogba való átültetését, **rendkívül hosszadalmas** az uniós szintű jogalkotási javaslatok elfogadása, és bizonyos területeken így is csak a **legkisebb közös nevezőt sikerül elérni**, azaz nem valósul meg minden eredeti célkitűzés.

2. A HÁGAI PROGRAM VÉGREHAJTÁSA: A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG ÚJ LENDÜLETTEL VALÓ MEGERŐSÍTÉSE

A fent említett párhuzamos közleményben előterjesztett Értékelőtábla pluszban a Bizottság első ízben értékelte a hágai program és az ahhoz készült cselekvési terv végrehajtását, és ennek segítségével meg tudja határozni, hogy mely területek igényelnek figyelmet az Unió munkájában, és hol van szükség további erőfeszítésekre.

Ennek alapján a Bizottság az alábbi javaslatokat teszi arra, hogy a **hágai program befejezéséig** (2009) milyen fellépésekre van szükség, és milyen intézkedéseket kell végrehajtani.

2.1. Alapvető jogok és polgárság

Az alapvető jogok az Unió legfőbb értékei közé tartoznak. A Bizottság jelentős lépéseket tesz a minden embert megillető alapvető jogok **tiszteletben tartására** és **előmozdítására**, valamint az **uniós polgárság** fogalmának továbbfejlesztésére.

³ Az Európai Tanács 2006. júniusi következtetéseinek (10) bekezdése: „A hágai program felülvizsgálatával kapcsolatban az Európai Tanács felhívja a finn elnökséget, hogy a Bizottsággal szorosan együttműködve vizsgálja meg, hogyan lehet javítani a döntéshozatalt és a fellépéseket a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a meglévő Szerződések alapján.”

Az uniós polgárság számos alapvető jogot foglal magában, többek között az Unión belüli **szabad mozgás** jogát és a **diplomáciai és konzuli védelemhez** való jogot.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- A Bizottságot egyre többször szólítják fel arra, hogy tegyen lépéseket, mivel a tagállamok állítólagosan megsértik az alapvető jogokat. A Bizottság az EK-Szerződéssel és az EUSz. 7. cikkéről szóló 2002. évi közleményével⁴ összhangban továbbra is ellenőrzi és támogatja az alapvető jogokat, és ezek a dokumentumok olyan eszközökkel ruházzák fel az intézményeket, amelyek biztosítják a tagállamokban a közös értékek tiszteletben tartását.
- A Bizottság különös **prioritásként** kezeli annak biztosítását, hogy a tagállamok **megfelelően hajtsák végre** az Unió polgárainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2006. április 30. óta hatályos, 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet.
- Közös uniós ismereteket és közös standardokat kell kidolgozni arra, hogy hogyan lehet megvédeni a harmadik országban segítségre szoruló uniós polgárokat, amennyiben hazájuknak nem működik az adott országban képvisellete. A Bizottság kész hozzájárulni ahhoz, hogy **képzési tevékenységeket** szervezzenek az uniós tagállamok tisztviselőinek. Támogatni lehetne például az uniós polgárok konzuli védelmét ismertető képzéseket.
- Ezzel párhuzamosan **kommunikációs és információs kampányok** készülnek, amelyek tájékoztatják az uniós polgárokat az uniós diplomáciai és konzuli védelemhez való jogukról.
- Az EU tagállamainak harmadik országokban működő kiküldetéseikhez címzett aktualizált közös konzuli iránymutatás elsőként mondja ki, hogy konzuli válsághelyzetben **a Bizottság delegációinak gyakorlati támogató szerepet kell betölteniük**, és logisztikát és személyzetet kell biztosítaniuk⁵. Így a tagállamok jobban tudják szolgálni a megszorult helyzetben lévő polgárokat, és ezt a lehetőséget később még továbbfejlesztik. 2006. második felében a főtitkár/főképviseelő és a Bizottság közös jelentést ad ki a tagállamok közötti szorosabb konzuli együttműködésről, és ebben foglalkoznak az előre meghatározott régiókban felállítandó kölcsönös konzuli segítségi pontok kérdésével is.
- A tagállamok a hágai program elfogadásakor megfogalmaztak néhány olyan kérést, amelynek nyomán a Bizottság megfontolja, hogyan lehet továbbfejleszteni az alábbi gondolatokat: (1) „euro-konzulátusi tevékenységek kialakítása a közös konzuli feladatok megosztására, többek között az uniós polgárok javára, és (2) európai konzuli kódex létrehozása.

⁴ COM(2003) 606.

⁵ Az Európai Tanács által 2006 júniusában elfogadott „Az uniós állampolgárok harmadik országokban való konzuli védelmére vonatkozó iránymutatások az uniós sürgősségi és válsághelyzeti fellépési kapacitásának megerősítése” című elnökségi jelentés.

2.2. A menekültügyi politika második szakaszának kidolgozása

A következő években még sok munkát igényel a **hatékony, harmonizált eljárásokat alkalmazó közös európai menekültügyi rendszer** létrehozása, amely tiszteletben tartja az európai humanitárius hagyományokat és az Unió nemzetközi kötelezettségeit.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- **A jelenlegi jogi keret értékelése:** a Bizottság 2006 végéig benyújtja a dublini rendelet és a befogadási feltételekről szóló irányelv értékelését, majd 2008-ban értékeli az elismerési irányelvet;
- 2007-ben **zöld könyv és politikai terv készül a menekültügyről**, amely részletezi, hogy a közös európai menekültügyi rendszer kialakításának második szakaszában mely lépésekre van szükség;
- Az idén februárban elfogadott közlemény⁶ nyomán további **gyakorlati együttműködési** lépésekre kerül sor az **igazgatási szervek között** a tagállamok menekültügyi rendszereinek összehangolására, és ennek keretében létrejön egy származási országokkal kapcsolatos információkat tartalmazó uniós adatbázis.

2.3. A migráció kezelése

A migráció **globális** kezelése azt jelenti, hogy közös bevándorláspolitikát kell kidolgozni a legális bevándorlók helyzetének uniós szintű kezelésére, és ezzel **párhuzamosan** intézkedéseket kell hozni az illegális bevándorlás hatékonyabb kezelésére, és – különösen a nők és gyermekek tekintetében – fokozni kell az embercsempészet és emberkereskedelem elleni küzdelmet.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- A legális migrációval kapcsolatos politikai terv nyomán a Bizottság javaslatot kíván előterjeszteni **egy európai parlamenti és tanácsi keretirányelvre** és a migráns munkavállalók négy különböző csoportjával (magasan képzett szakemberek, idénymunkások, vállalaton belül áthelyezett alkalmazottak és fizetett gyakornokok) kapcsolatban **négy európai parlamenti és tanácsi irányelvre**;
- A Nyugat- és Észak-Afrikából áramló egyre erősebb illegális bevándorlás miatt – amely elsősorban Olaszországot, Spanyolországot, Máltát, Görögországot és a Földközi-tenger térségét érinti – a Bizottság összehangolja az állam- és kormányfők Hampton Court-i nem hivatalos találkozásán és az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén meghatározott **kiemelt fellépések** végrehajtását a tagállamokkal, az EUROPOL-lal, a FRONTEX-szel és a Közös Kutatóközponttal. Az elért haladásról várhatóan **2006 végére készül** jelentés.
- Tovább kell erősíteni a **migráció külső dimenziójára** irányuló fellépéseket. A migrációs kérdéseket globálisan kell megközelíteni, és szilárdan be kell ágyazni

⁶ COM(2006) 67.

az Unió származási és tranzitországokkal fenntartott külkapcsolataiba. Összpontosítani kell a **migráció** és a **fejlesztés** közötti pozitív kapcsolatok erősítésére, és elsősorban olyan kérdésekkel kell foglalkozni, mint a migránsok pénzáttalalásai, a diaszpórák szerepe, a szellemi tudás mobilitása és a visszatérő migráció, valamint az agyelszívás származási országokra gyakorolt hatásának enyhítése.

- A Bizottság idén júliusban közleményt ad ki az **illegális migrációról**. Ebben kiemelten foglalkozik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és információcsere fokozásával, amely többek között az illegális bevándorlók helyzetének legalizálására, a területre való belépés ellenőrzésének javítására és a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak foglalkoztatása elleni küzdelemre vonatkozik.
- A legális migrációra vonatkozó politikák csak akkor maradnak fenntarthatók, ha az EU **összehangolja integrációs politikáit**, és képes kezelni mind a rövid távú tartózkodást, mind a hosszú távú letelepedési kérdéseket és a második vagy harmadik generációban felmerülő problémákat. Az integrációs politikákat a 2005. szeptember 1-jei bizottsági közlemény és a 2005. decemberi tanácsi következtetések nyomán valósítják meg.

2.4. A külső határok integrált kezelése és az információs rendszerek átjárhatósága

A **személyek szabad mozgása** azt jelenti, hogy ellenőrizni kell, hogy ki léphet be az Unió területére, ezért integrált rendszerrel kell igazgatni a külső határokat, közös vízumpolitikát kell bevezetni, és belátó módon kell használni az új technológiákat, ezeken belül biometrikus azonosítókat.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- Meg kell fontolni, hogy a FRONTEX milyen szerepet tölthet be a migráció terén a kiindulási és tranzit harmadik országokban működő összekötő hálózatok közötti összekötő műveletek összehangolásában.
- A Bizottság idén júliusban európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatot terjeszt elő olyan, nemzeti szakértőkből álló **gyorsreagálású csoportok** létrehozásáról, hatásköréről és finanszírozásáról, amelyek a külső határok ellenőrzése és felügyelete során **technikai és operatív segítséget** nyújtanak a tagállamoknak a FRONTEX égisze alatt.
- A biometrikus adatok használatával **információkat** lehetne gyűjteni és tárolni a harmadik országok **a schengeni térségbe belépő vagy azt elhagyó** állampolgáraitól. A Bizottság 2007 júniusáig tanulmányt készít egy esetleges **uniós belépési/kilépési információs rendszer** megvalósíthatóságáról, valamint a jóhiszemű utasok határátlépését megkönnyítő „megbízható utas program” végrehajtásáról.
- Meg kell vizsgálni **az európai polgároknak kibocsátott útiokmányokat tartalmazó európai nyilvántartás** létrehozásának lehetőségét.

- A Bizottság megvitatja az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal, hogy hogyan kell folytatni az európai **adatbázisok** közötti hatékonyság fokozásáról, **interoperabilitásuk** javításáról és szinergiahatásaikról szóló 2005. novemberi közleményben található javaslatok megvalósítását. A megbeszélések alapján 2007-ben cselekvési tervet terjesztenek elő.

2.5. A polgári, illetve büntetőügyekben működő kölcsönös elismerési programok alapján teendő lépések

A polgári jog és büntetőjog területén az Unió politikája továbbra is a **kölcsönös elismerés elvén** alapul. A kölcsönös elismerés alapja az államok jogi és igazságügyi rendszerébe vetett kölcsönös bizalom.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- A Bizottság 2005 májusi közleménye nyomán több jogalkotási javaslatot készített a büntetőeljárás előtti és utáni szakaszban a bűnügyekben való kölcsönös elismerés elve végrehajtásának javítására. Ezeket a kezdeményezéseket **minél előbb el kell fogadni, és végre kell hajtani**. Erősíteni kell a kölcsönös bizalmat, ezért egyrészt uniós szabályokat kell lefektetni a joghatósági összeütközésekkel, az eljárási garanciákkal, az ártatlanság védelmével és a bizonyítékgyűjtés minimális követelményeivel kapcsolatban, másrészt **konkrét** lépéseket kell tenni az igazságügyi képzések és az igazságügyi rendszerek hatékonyságának javítására.
- 2007-ben tanulmány készül a kölcsönös elismerés elvének megtárgyalásakor és alkalmazásakor felmerült horizontális problémákról, valamint a jelenlegi büntetőügyi együttműködési rendszer hiányosságairól, amelyeket új eszközök létrehozásával lehet megoldani.
- Középtávon meg kell fontolni, hogy a jelenlegi kölcsönös jogsegély-mechanizmusokat fokozatosan **közös** kölcsönös elismerési **eszközök létrehozásával egységesítsék**, különösen a büntetőjog területén a bizonyításfelvétellel kapcsolatban.
- **Polgári ügyekben** mind a **vállalkozások**, mind a **polgárok** számára lényeges az **egységes igazságügyi térség** létrehozása. A 2000. évi polgári jogi kölcsönös elismerési programnak új politikai hajtóerőt kell adni annak biztosítására, hogy fennmaradjon az amszterdami szerződés hatályba lépése óta kialakult lendület, és teljesüljön a hágai cselekvési tervben tervezett program. A Bizottság jogalkotási intézkedéseket javasol a polgári és kereskedelmi határozatok másik tagállamban való végrehajthatóvá nyilvánítása eltörlésének kiegészítésére, és zöld könyveket terjeszt elő az ítélet-végrehajtás hatékonyságának javításáról. Továbbá a Bizottság több új, a polgárok mindennapi életére vonatkozó eszközt javasol a **családjog** területén, például a házaspárok és élettársak örökösödési és tulajdonjogával kapcsolatban.
- A polgárok **igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése**nek megkönnyítése valós kihívás a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség megszilárdítása terén. A Bizottság első lépésként javaslatot tesz a polgári ügyekben az európai igazságügyi hálózat létrehozásáról szóló tanácsi határozat

módosítására, hogy közelebb hozza azt a polgárokhoz és a gyakorló jogászokhoz, és tovább javítsa hatékonyságát.

2.6. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez szükséges információkhoz való hozzáférés

A terrorizmus és a súlyos bűnözés elleni küzdelemhez szükséges információknak akadálytalanul kell áthaladniuk az uniós határokon. Amennyiben az illetékes hatóságok uniós szinten dolgozzák fel a releváns információkat, az megkönnyíti a terrorizmus és a súlyos bűnözés megelőzése terén tett nemzeti és uniós szintű lépéseket, és az egész Európai Unióban javítja és az ellenük folyó küzdelmet.

A hágai program felkéri a Bizottságot, hogy 2005 végéig terjesszen elő jogszabályt a 2008. január 1-én életbe lépő „**hozzáférhetőség elvének**” végrehajtására⁷. A Bizottság 2005 októberében tanácsi kerethatározat-javaslatot terjesztett elő a hozzáférhetőség elvéről.

A büntetőügy területén folyó tagállamok közti információcserét ki kell terjeszteni a **bűnügyi nyilvántartásokra** is. A jelenlegi rendszer, amely a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 1959. évi európai egyezményen alapul, **súlyos hiányosságokkal** rendelkezik. A Bizottság már terjesztett elő jogalkotási javaslatokat olyan számítógépes rendszer létrehozására, amellyel át lehet adni egymásnak a bűnügyi nyilvántartások adatait, javítva a kölcsönös megértést, és megkönnyítve az EU-ban hozott ítéletek kölcsönös ismeretét. A tagállamok pénzügyi támogatást kapnak arra, hogy hálózatba szervezzék nemzeti bűnügyi nyilvántartásaikat.

Ezen a ponton valószínűleg nincs szükség további kezdeményezésekre. Rendkívül fontos, hogy a Bizottság által előterjesztett eddigi (és jövőbeli) jogalkotási javaslatokat **gyorsan elfogadják és végrehajtsák**, és így **teljes körűen alkalmazhassák** a hozzáférhetőség elvét, és **hatékonyan kidolgozhassák és megvalósíthatják** az uniós bűnügyi nyilvántartási rendszert.

A Bizottság meg van győződve arról, hogy az információcsere folyamatával párhuzamosan a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén feltétlenül tovább kell lépni az **adatvédelem** kérdésében is. A Bizottság szerint a fenti kezdeményezések mellett jogilag kötelező adatvédelmi jogszabályokat kell bevezetni, amelyek minden tagállamban biztosítják a személyes adatok magas szintű védelmét. A Bizottság sajnálja, hogy kevés előrehaladás történt a 2005 októberében tett javaslata kapcsán, és úgy véli, hogy elengedhetetlen, hogy a Tanács mielőbb elfogadja azt.

2.7. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem és az Europol jövője

A terrorizmus és a szervezett bűnözés **állandó veszélye** a következő években is **fennáll**. Az Uniónak különösen éberem kell bizonyítania, hogy képes továbbfejleszteni az európai szintű politikákat, bővíteni az ismereteket és szoros kapcsolatot fenntartani az érdekeltekkel, valamint segíteni a tagállamokat és a bűnüldöző és igazságügyi hatóságokat e kihívással kapcsolatos mindennapi küzdelmükben.

⁷

A hozzáférhetőség elve a hágai program szerint megállapítja, hogy ha egy tagállam hatóságai bűnüldözési célokra információkat igényelnek, a másik tagállam hatóságai bizonyos feltételek mellett azokat rendelkezésre bocsátják.

Ahogy egyre nő a tagállamok közötti **operatív együttműködés és kölcsönös bizalom**, a Bizottság úgy véli, hogy ideje összehangolt **belső biztonsági stratégiát** kidolgozni a terrorizmus elleni küzdelem és a létfontosságú infrastruktúrák védelme területén folyó jelenlegi intézményközi munka alapján.

A következők tartoznak a tervezett tevékenységek körébe:

- A Bizottság a 2005 óta folyó széles körű konzultáció alapján hamarosan javaslatot terjeszt elő a **létfontosságú infrastruktúra védelmére** irányuló programra. Ezután a Bizottság még az idén tanácsi határozatjavaslatot terjeszt elő ebben a kérdésben, miután megkapta a **létfontosságú infrastruktúrával kapcsolatos figyelmeztető információs hálózat** megvalósíthatóságára vonatkozó tanulmány előzetes eredményeit.
- A Bizottság fontolóra veszi a terrorizmusról szóló tanácsi kerethatározat módosítását, amelynek során javítaná a terrorizmusra való **felbujtás** meghatározását, és büntethetővé tenné a **bombakészítés módszerének terjesztését**.
- A Bizottság még az év végéig közzé kívánja tenni a **bioterrorizmusról** szóló közleményt.

2.7.1. *Az Europol jövője*

Az **Europol** feladata, hogy javítsa a tagállamok bűnüldöző hatóságainak hatékonyságát és együttműködését a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben azzal, hogy megkönnyíti a tagállamok közötti információcserét, és gyűjti és vizsgálja az információkat. Az Europol továbbra is azzal járul hozzá a nyomozásokhoz, hogy magas színvonalon képes elemezni a bűnügyi információkat.

A Bizottság úgy véli, hogy az Europol működéséhez **rugalmasabb jogalapra** van szükség, hogy a működésének javítására hozott politikai döntéseket indokolatlan késedelem nélkül hajtsák végre. Javítani kell az Europol tevékenységei feletti európai parlamenti felügyeletet és ellenőrzést is, hogy növeljék az **átláthatóságot és a demokratikus elszámoltathatóságot**, ugyanakkor **biztosítani** kell az operatív információk és az eljárások **titkosságát**.

A következő tartozik a tervezett tevékenységek körébe:

- A Bizottság fontolóra veszi, hogy az Europol-egyezmény **helyébe lépő** tanácsi határozatjavaslatot terjesszen elő az működés hatékonyságának javítására.

2.8. **A pénzügyi terv a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben**

A hágai programban kijelölt politikai célkitűzések elérésének egyik alapvető előfeltétele az, hogy rendelkezésre álljanak a **megfelelő pénzügyi források**. Ezt a pénzügyi tervre vonatkozó nemrégiben történt megállapodás is elismerte, és **több forrást** biztosított a szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos politikákra. 2007-ben életbe lépnek az új pénzügyi keretprogramok. Ezek stratégiai szerepet játszanak az Unió és a tagállamok támogatásában.

A közösségi költségvetés fokozott pénzügyi eszközökkel támogatja a határok nélküli térségben a **közös felelőségek igazságos megoszlását** a menekültügy, a bevándorlás, a határok és az operatív együttműködés terén (különösen a közös járőröket és közös visszatérési repülőjáratokat illetően). A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartása érdekében az uniós finanszírozás tovább támogatja a közös megközelítések kialakulását. A tagállamokat arra kéri, hogy teljes mértékben aknázzák ki az új pénzügyi keret biztosította lehetőségeket, és igényes és pontos javaslatokat terjesszenek elő olyan projektekre, amelyek esetén az uniós szintű fellépés hozzáadott értéket képvisel.

2.9. A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziója

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2005 decemberében elfogadta az első a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése külső dimenziójára⁸ vonatkozó stratégiát. A **stratégia** számos tematikus prioritást és végrehajtási mechanizmust határoz meg. A Bizottság most **hajtja végre a stratégia főbb elemeit**, például **Oroszországgal** a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térséget, Ukrajnával a felülvizsgált bel- és igazságügyi cselekvési tervet, valamint más országokkal az európai szomszédsági politikai cselekvési terveket, és nem utolsósorban az **Egyesült Államokkal a fenntartott együttműködés elmélyítését**.

A harmadik országokkal folytatott együttműködésünk során a **jogállamiságban** elért haladás **időigényes**. Ezért a Bizottságnak és a tagállamoknak **nem** az uniós stratégia **megújítására vagy aktualizálására, hanem végrehajtására** kell összpontosítaniuk. A tematikus és földrajzi prioritások világosan meg vannak határozva, így a stratégiát **hatékonyan kell alkalmazni** annak érdekében, hogy eredményeket érjünk el. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben csak a tagállamok és a Bizottság **aktív hozzájárulásával**, összehangolt munkával lehet haladást elérni. Az együttműködés értékét jól mutatja a Nyugat-Balkáni térségről és az afganisztáni kábítószerokról szóló cselekvésközpontú dokumentumok elkészítése. A 2005 vége óta végzett munka alapján a Bizottság 2006 decemberéig **jelentést** tesz az **elért haladásról**, amely összefoglalja a stratégia alkalmazását. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén fontos külső dimenziójú eszközök még a visszafogadási és vízumkönnyítési megállapodások, amennyiben sikerül megkötni azokat az EU legfontosabb partnerországaival, pl. Oroszországgal. A Bizottság folytatja a munkát ezen a téren.

2.10. A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló politikák végrehajtása és értékelése

Figyelembe véve, hogy mivel **bízta meg** a Bizottságot a hágai program és annak cselekvési terve, milyen **szétforgácsolódottak** a jelenlegi felügyeleti és értékelési mechanizmusok, és tekintettel arra, hogy az érdekelteket **részletesen tájékoztatni** kell a politikák végrehajtásáról és eredményeiről, a Bizottság úgy véli, hogy **ideje következetes és átfogó értékelési mechanizmust** létrehozni a szabadságra, a biztonságra és a jog érvényesülésére vonatkozó uniós politikák **értékelésére**, a tagállamokkal és az uniós intézményekkel fenntartott **partnerség** szellemében.

⁸ "Stratégia az IB külső dimenziójáról: Globális szabadság, biztonság és jogérvényesülés", a 2005. október 12-i bizottsági közlemény alapján - COM(2005) 491.

Ezt a mechanizmust, amelynek része a **végrehajtás éves ellenőrzése**⁹ és a politikák **eredményeinek értékelése**, „A szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos uniós politikák értékelése” című párhuzamos közleményben terjesztik elő.

3. A DÖNTÉSHOZATAL JAVÍTÁSA A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉGBEN

3.1. Az ismétlődő nehézségek leküzdése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben

A szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos politikák foglalkoztatják a polgártársainkat, és jelentősek a számukra, ahogy nemrégiben kiderült a D-terv (demokrácia, dialógus és diszkusszió) keretében folytatott vitákból és a közvélemény-kutatásokból is. Az európai polgárok azt akarják, hogy az EU hatékonyabban lépjen fel a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen, ugyanakkor hatékonyabban igazgassa a migrációs áramlásokat és ellenőrizze a külső határokat is.

A nagy érdeklődés ellenére lassú a haladás, és a szabadsággal, biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos uniós szintű politikák kialakulása egyre újabb nehézségeket vet fel, amelyek sok esetben akadályozzák a folyamatokat. A hágai programot nyomon követő első éves fellépésből, amelyet a Bizottság a párhuzamos közleményben mutat be, az derült ki, hogy ezek a nehézségek elsősorban a döntéshozatali folyamat sajátosságainak köszönhetők.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos döntésekhez még mindig a tagállamok egyhangú beleegyezése szükséges. Ezekkel a kérdésekkel külön keretben foglalkoznak (EUSz. VI. címe), amely az alább jellemzett, úgynevezett „harmadik pilléres” módszert alkalmazza:

- **különleges jogalkotási aktusok** (közös állásfoglalás, kerethatározat, határozat és egyezmény), amelyek tovább bonyolítják a végrehajtást;
- az Európai Parlament nem rendelkezik elegendő hatáskörrel **a jogalkotási folyamatban**;
- az **egyhangú döntéshozatal** gyakran a legkisebb közös nevező alapján kialakított megállapodásokhoz vezet;
- a 25 tagállam megosztott kezdeményezési joga nem kedvez sem az igazi „európai dimenzióknak”, sem a tagállamok jogi kezdeményezései elszámoltathatóságának, mivel azokon nem végeznek előzetes hatásvizsgálatot;
- a Bíróság **korlátozott szerepet** tölt be (a jogsértési eljárásokat és az előzetes döntéseket a nemzetek szabadon elfogadhatják (opt-in) – eddig a 25 tagállamból 14 egyezett bele – és korlátozni lehet a legmagasabb nemzeti joghatóságokra);

⁹ A részletek megtalálhatók “A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének megerősítése az Európai Unióban: 2005. évi jelentés a hágai program megvalósításáról” című közleményben, amelyet a Bizottság e közleménnyel párhuzamosan terjeszt elő.

- nincsenek hivatalos jogsértési eljárások a megfelelő átültetés és végrehajtás biztosítására.

Valójában a Tanácsban folyó legfrissebb megbeszélések azt mutatják, hogy nagyon nehéz előrelépni az EU-ban olyan területeken, mint a **kölcsönös elismerés büntetőügyekben** és a **rendőrségi együttműködés**.

Tavaly júniusban a bel- és igazságügyi tanács végül csak rendkívül hosszadalmas tárgyalások után és csak a legkisebb közös nevező tekintetében jutott megállapodásra az **európai bizonyításfelvételi kérelemre** vonatkozó bizottsági javaslatról, ami sem a Bizottságnak, sem a legtöbb tagállamnak nem kielégítő, és **hátrányosan érinti** a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását, amelyek a tamperei és a hágai program szerint az unió politikáinak alapkövét képezik a bírósági együttműködés területén.

Nem történt haladás az elmúlt három évben az **eljárési jogok** területén egész EU-ban alkalmazandó alapvető minimális standardokról sem, például a letartóztatott személyek tolmáchoz való joga terén. Már két éve akadályba ütköztek és befagytak azok a megbeszélések, amelyek a **rasszizmus és az idegengyűlölet** elleni bűncselekmények Európában egyformán való meghatározásáról és elítéléséről rendelkező szövegről folytak, bár újabban a jelek arra utalnak, hogy a megbeszélések újraindulhatnak.

Végül nem haladtak a megbeszélések arról a bizottsági javaslatról, amely tovább engedélyezné a **határokon átnyúló nyomozást és büntetőeljárást**.

Ilyen visszatérő nehézségek a közösségi szintű szabadsággal, biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos politikák (EUSz. IV: címe) esetében is láthatók, mivel fennmaradnak sajtóságosságok a Bíróság hatáskörét illetően az **előzetes döntések** tekintetében (EUSz. 68. cikke), és a **legális migrációról** és a **családjogról** továbbra is egyhangú döntéssel határoznak. A **legális migrációról** például az egyhangú döntés szabálya miatt sikertelenek voltak azok a megbeszélések, amelyeket a 2001. évi bizottsági irányelvjavaslatról folytattak a harmadik országok állampolgárainak munkavállalási célú belépése és tartózkodása tekintetében. A Bizottság nemrégiben ismét elővette ezt a kérdést egy zöld könyvben és az azt kísérő, 2005. decemberében előterjesztett cselekvési tervben, de amennyiben még mindig az egyhangúság szabálya lesz alkalmazandó ezen a területen, nehéz megmondani, hogy ez a vita hol ér véget.

Az **Európai Bíróság hatáskörét** tekintve fennáll annak a veszélye, hogy nagy fontosságú és kényes ügyek, például az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés vagy a menekültügyi jogok nem tartoznak egész Európában ugyanolyan joghatósági ellenőrzés vagy egységes alkalmazás alá.

3.2. A jelenlegi nehézségek megoldása: az áthidaló záradékok

A Bizottság úgy véli, hogy a hágai program végrehajtásának első áttekintése alkalmas pillanat arra, hogy **újraindítsuk és ösztönözzük** annak **megfontolását**, hogyan lehetne **jobban alakítani az uniós döntéshozatalt**, és biztosítani a szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos jogszabályok jobb értékelését és végrehajtását. Ennek során **a jelenlegi Szerződésekben foglalt lehetőségeket a lehető legjobban ki kell használni**.

A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi Szerződések teljes körű végrehajtásával **hatékonyabbá és összefüggőbbé** válnának olyan területek, amelyeken polgáraink széles körben elismerik és

kifejezetten elvárják az uniós szintű **hozzáadott értéket**, hiszen az utolsó Eurobarométer eredményei is megerősítik, hogy a polgárok **több védelmet és biztonságot igényelnek**.

Továbbá, ahogy a 2006. május 10-i közleményben szerepel, a Bizottság szerint a jelenlegi Szerződések maximális kihasználásával létre lehet hozni a szükséges feltételeket a hágai programban szereplő **nagyratörő célok** eléréséhez és teljes körű **megvalósításához**. A jelenlegi Szerződések azon az úgynevezett „áthidaló záradékok” használatával nyújtanak lehetőséget a 3.1 fejezetben említett nehézségek leküzdésére, amelyek az EUSz. 42. cikkében és az EK-Szerződés 67. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében találhatók.

Az EUSz. 42. cikke kezdeményezési jogot biztosít a Bizottságnak (vagy valamely tagállamnak), hogy javasolja, hogy az EUSz. 29. cikkében említett területeken (**terrorizmus és a bűnözés elleni küzdelem bűnüldözési és bűnügyi fellépések révén**) való fellépés az EK-Szerződés IV. címe alá essen, és ugyanolyan intézményi keret vonatkozzon rá, mint más közösségi szintű szabadsággal, biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos politikák esetén. Az EUSz. 42. cikkének használatáról szóló határozatot **egyhangúan** hozza a Tanács, miután konzultált az Európai Parlamenttel, és a **tagállamok alkotmányos előírásaiknak** megfelelően fogadják el azokat.

Az EUSz. 67. cikke (2) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után egyhangúlag döntést hoz arról, hogy a **legális migrációra az együtdöntési eljárás** legyen az irányadó, biztosítva az Európai Parlament demokratikus úton történő megfelelő ellenőrzését;

Az EK-Szerződés 67. cikke (2) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után egyhangúlag **elfogadja az EK-Szerződés 68. cikke rendelkezéseit a Bíróság hatásköreiről; ennek során el kell határozni**, hogy a Bíróság közösségi szintű szabadsággal, biztonsággal és jog érvényesítésével kapcsolatos politikák szerinti **előzetes döntési hatáskörét** párhuzamosan kell alkalmazni azzal, amelyet más EK-politikák írnak elő, biztosítva a Bíróság fokozott szerepét¹⁰.

A Bizottság szerint az áthidaló záradékok megfelelő eszközt képviselnek az Unió és a tagállamok számára annak a nagyratörő célnak az elérésében, hogy jobb döntéshozatal alakuljon ki a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben.

Az áthidaló záradékok alkalmazásának tényleges előnye az lenne, hogy ezen a téren minden szakpolitikára a közösségi módszert alkalmaznák, amely bizonyítottan **nagyobb hatékonyságot, nagyobb átláthatóságot, nagyobb demokráciát** és több elszámoltathatóságot biztosít. A közösségi módszer előnyeinek legjobb példája az, hogy az Európai Parlament és a Tanács nemrégiben elfogadta a kommunikációs adatok megőrzéséről szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatot, amelyben három hónappal a bizottsági javaslat után állapodtak meg.

¹⁰ Bár az átmeneti időszak 2004. május 1-jén lejárt, a Tanács nem kezdett hozzá kötelessége teljesítéséhez, hogy kiigazítsa az EK-Szerződés 68. cikkének rendelkezéseit, ezért a Bizottság a jelenlegi közleménnyel párhuzamosan külön közleményt intéz az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz ebben a témában.

A közösségi módszer alkalmazása a következő előnyökkel járna:

- Javulna a jogalkotási eljárások hatékonysága, áttekinthetősége és elszámoltathatósága;
- Általánosabbá válnának a **közösségi jogalkotási aktusok** (a jelenlegi Szerződéseken alapuló rendeletek, irányelvek, határozatok);
- Az Európai Parlament révén az uniós polgárok demokratikusan megválasztott képviselői jogalkotási együttműködési hatalmat kapnának;
- A jogalkotási javaslatok európai dimenzióját biztosítaná a Bizottság kezdeményezési joga és a hatékony hatásvizsgálati eszközök használata;
- A **minősített többséggel történő szavazás** elősegítené az egyetértést, miközben magas színvonalú eredményeket biztosítana;
- Az **előzetes döntési mechanizmus** megfelelő igazságügyi párbeszédet biztosítana a nemzeti joghatósággal, a **jogsértési eljárás** pedig ellenőrzési lehetőséget biztosítana a tagállamoknak.

Továbbá az áthidaló záradékok használata a rendőrségi és igazságügyi együttműködési ügyekben feltétlenül fontos lenne az első és a harmadik pillér közötti határvonal meghúzásához, amely messze nem hipotetikus, ahogy a Bíróság legújabb (a **környezetvédelmi bűncselekményekről** és az **utas-nyilvántartási adatállományról** hozott) döntései világosan mutatják. Amennyiben ezekkel a kérdésekkel **egységes jogi keretben** foglalkoznának, az bizonyosan fokozná a jogbiztonságot és a hatékonyságot.

Az EUSz. 42. cikke bizonyos **rugalmasságot** tesz lehetővé az EUSz. VI. címéből átvett területeken alkalmazandó releváns szavazási feltételek meghatározását illetően. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamokkal és az Unió intézményeivel mérlegelést és vitákat kell indítani, hogy a **legjobb kihasználják** a 42. cikkben kínált különböző **lehetőségeket**.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai polgárok elvárják, hogy az EU tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy Európa biztonságos lakóhely legyen. Az Uniónak gyorsan kell tudnia fellépni, ugyanakkor biztosítani kell, hogy az európai polgárok gyakorolhassák egyéni szabadságaikat.

Az Uniónak és a tagállamoknak együtt kell válaszolniuk erre a kihívásra, mert a terrorizmus és a szervezett bűnözés nincs tekintettel a határookra vagy az eljárásokra. A hágai program további végrehajtása és fejlesztése közös cél, amelyhez hatékony döntéshozatalra és világosan meghatározott politikai prioritásokra van szükség.

Meg kell határozni a következő lépéseket ahhoz, hogy tovább **folytatódjon** a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése kérdésének **európai integrációja**, és ezzel párhuzamosan egyszerűsíteni kell a **döntéshozatali eljárásokat**. A Bizottság szerint ezen a politikai területen ez jelenti az egyetlen fejlődési utat.

A Bizottság a hágai program végrehajtásának állapotáról készülő értékelés alapján **vitát** kíván **indítani partnerségben** a többi uniós intézménnyel és a tagállamokkal arról, hogyan lehet előmozdítani a politikai menetrendet, és ezzel megfelelni az uniós polgárok elvárásainak, és javítani a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működését.

A soron következő finn elnökség idején a jelenlegi szerződések használatának előnyeiről folyó mérlegelés és **megbeszélések eredményei** alapján a **Bizottság kész** az EUSz. 42. cikke és az EK-Szerződés 67. cikke (2) bekezdése második francia bekezdése alapján¹¹ **kezdeményezéseket tenni**.

¹¹ Nem érinti azt a különleges kezdeményezést, amelyet a Bizottság a 6. lábjegyzetben említett közleményben tett.