

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 10.6.2009  
COM(2009) 263 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI  
PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK  
ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE, A SZABADSÁG ÉS A BIZTONSÁG EURÓPÁBAN  
2005 ÓTA:**

**A HÁGAI PROGRAM ÉS CSELEKVÉSI TERV ÉRTÉKELÉSE**

{SEC(2009) 765}

{SEC(2009) 766}

{SEC(2009) 767}

## I. BEVEZETÉS

A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság a virágzó és békés Európa alapértékei. A megőrzésüket biztosító intézményrendszer kiépítése hosszú távú feladat. Európának azonban rugalmasan kell reagálnia az olyan váratlan és nemegyszer tragikus eseményekre, mint amilyen példának okáért a 2005. évi londoni terrortámadás, vagy annak a több ezer embernek a halála, akik az elmúlt évtizedben a Földközi-tengeren keresztül kíséreltek meg bevándorolni az Unió területére. Az Európai Unió e területeken folytatott szakpolitikái azt szabályozzák, milyen módon működnek együtt az uniós intézmények a tagállamok és az európai polgárok egymással és a nemzetközi közösség más szereplőivel.

A hágai program<sup>1</sup> a jogérvényesítési lehetőségek, a nemzetközi védelem, a migráció és a határellenőrzés, a terrorizmus és a szervezett bűnözés, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés és a kölcsönös elismerés területeit érintő uniós elképzelések megvalósítását szolgáló alapidokumentum.

A Bizottság szorosan figyelemmel kísérte a program végrehajtását mind uniós, mind tagállami szinten<sup>2</sup>. Az egyes szakpolitikai eszközöket a Bizottság vagy a tagállamok a társszakértői vizsgálat (*peer-review*) módszerével egyedileg is értékelték. Az értékelések eredményeire támaszkodva ebben a közleményben áttekintjük a felmerült főbb kérdéseket, és megvizsgáljuk, milyen módon válaszolhat az EU a jövő kihívásaira. A közleményhez három, nagyobb lélegzetű dokumentum csatlakozik: az első a program végrehajtásáról szóló jelentés, amely szakpolitikai területenként részletezi a célokat, a jelentősebb eredményeket és a jövőbeli kihívásokat; a második az „intézményi eredménytábla”, amely áttekintést nyújt a programhoz rendelt eszközökről és célértékekről; a harmadik pedig a „végrehajtási eredménytábla”, amely a nemzeti szintű végrehajtással foglalkozik.

Az eddigi eredmények továbbfejlesztésének prioritásait a következő többéves program (stockholmi program) tartalmazza majd<sup>3</sup>.

## II. HÁTTÉR ÉS KONTEXTUS

A bel- és igazságügy területére vonatkozó első többéves szakpolitikai keretet az Európai Tanács 1999. évi tamperei ülésén fogadták el. A program elfogadását követő öt évben az EU lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika, az összehangolt határellenőrzés és a kölcsönös bizalmon és elismerésen alapuló szorosabb rendőrségi és igazságügyi együttműködés alapjait. Ebben az időszakban hajtották végre a 2001-es New York-i és a 2004-es madridi terrortámadásokat, miközben erősödött a migrációs áramlás, és növekedett a szervezett bűnözés jelentette veszély. Ezek az események növelték annak szükségességét, hogy Európa a polgárok alapvető jogait maradéktalanul tiszteletben tartó, korszerű stratégiát dolgozzon ki a határon átnyúló kihívások kezelésére.

Erre az igényre az Unió a hágai programmal válaszolt. A program céljai a következők voltak:

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM(2009) 262

- az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása terén;
- védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló genfi egyezményvel és más nemzetközi szerződésekkel összhangban;
- a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése;
- a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése;
- az Europolban és az Eurojustban rejlő lehetőségek kiaknázása;
- a bírósági határozatok és tanúsítványok mind a polgári, mind a büntetőjogban történő kölcsönös elismerésének továbbvitele, valamint
- a határon átnyúló vonatkozásokkal bíró polgári és családi ügyek peres eljárásaiban felmerülő jogi és bírósági akadályok megszüntetése.

A program végrehajtásának háttérét az EU-ban és világszerte végbemenő fontos fejlemények jelentették. A 2004. és 2007. évi bővítés nyomán 12 új tagállammal bővült az Unió, és ennek következtében átalakult működése. A menedékkérelmek száma átmeneti csökkenést követően 2007-ben újra emelkedni kezdett, miközben jelentősen fokozódott a migrációs nyomás az EU külső déli határai mentén. A munkaképes korú lakosság létszámának hosszú távú csökkenése mellett az európai gazdaságnak növekvő munkanélküliséggel és bizonytalan gazdasági kilátásokkal kell szembenéznie a jelenlegi időszakban.

### III. NAGYSZABÁSÚ PROGRAM LÁTHATÓ EREDMÉNYEKKEL

A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság területén az EU más tevékenységi területeihez képest viszonylag újnak számítanak az európai szintű kezdeményezések, és közülük jó néhányuk időre lesz szüksége ahhoz, hogy eredményeket tudjon felmutatni. Ezek a kezdeményezések közvetlen hatást gyakorolnak az emberek életére, és a közvélemény-kutatások szerint az uniós polgárok sokat várnak tőlük. Tamperéhez hasonlóan a hágai program is hosszú távú perspektívát mondhat magáénak, annyiban azonban tovább megy elődjénél, hogy stratégiai céljait e célok megvalósítását szolgáló részletes cselekvési terv kíséri. Bár a megtett út vegyes képet mutat, számos kézzelfogható eredményt is elkönnyvelhetünk.

#### III.1. A szabadság erősítése

##### III.1.1. Az alapvető jogok védelme

Az Unió következetes és szigorú monitoringrendszerrel helyezett működésbe<sup>4</sup> annak biztosítására, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatai maradéktalanul megfeleljenek az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltaknak. 2007. március 1-jén kezdte meg működését az

<sup>4</sup> 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége<sup>5</sup>, amely jelenleg az uniós intézmények és a tagállamok számára nyújt kutatási projekteken és adatgyűjtésen keresztül megvalósuló támogatást. Útjára indult a gyermekjogok előmozdítását szolgáló átfogó kezdeményezés<sup>6</sup>, amely elvezetett az Európai Gyermekjogi Fórum létrehozásához. A fórum valamennyi érdekelt félnek lehetőséget biztosít az együttműködésre annak érdekében, hogy a gyermekjogok központi szerepet kapjanak az uniós tevékenységek során. A Unió kerethatározatot fogadott el, amelyben arra kötelezi a tagállamokat, hogy szabjanak ki büntetést azokra, akik rasszista alapon erőszakos cselekedetekre buzdítanak vagy gyűlöletet keltenek<sup>7</sup>.

Az EU belső és külső szakpolitikáiban egyaránt sikrasszállt a magánélet és a személyes adatok védelme iránti jog tiszteletben tartása mellett, miközben elismerte a bűnüldöző hatóságok között a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni harc érdekében megvalósuló adatcsere szükségességét. További garanciákat sikerült elérni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelmének biztosítására<sup>8</sup>. A Bizottság jelentése szerint<sup>9</sup> az adatvédelmi irányelv<sup>10</sup> eredményeképpen az egyének védelmet élveznek az általános megfigyeléssel szemben, a fogyasztók biztosak lehetnek abban, hogy az egyes ügyletek során megadott adatokkal nem fognak visszaélni, a vállalkozások pedig anélkül működhetnek az Unió területén, hogy attól kellene tartaniuk, nemzetközi tevékenységüket megzavarja az általuk kicserélendő személyes adatok nem megfelelő védelme. Ösztönzést adott az EU a magánélet védelmét erősítő technológiák kifejlesztésének<sup>11</sup> – e munka célja olyan információs rendszerek létrehozása, amelyek minimális szinten tartják a személyes adatok gyűjtését és felhasználását. A harmadik országokkal folytatott együttműködés terén az EU hosszú távú megállapodást kötött az Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával az utasnyilvántartási adatok átadásáról, és garanciákat szerzett be azoknak az Unióból származó személyes adatoknak a terror elleni harc érdekében történő felhasználásával kapcsolatban, amelyeket a SWIFT adatfeldolgozó szervezet kezel.

### *III.1.2. Uniós polgárság*

A 25 országot átfogó schengeni övezet belső határain történő határellenőrzések megszüntetése lehetővé tette az európai polgárok számára, hogy szabadon utazzanak az Ibériai-félszigettől a balti-államokig, Görögországtól Finnorszáig. Ez potenciálisan 400 millió uniós polgár számára jelent könnyebbséget<sup>12</sup>, és feltételezi, hogy a tagállamok megbíznak abban, hogy a

---

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

többi tagállam az EU nevében hatékonyan képes őrizni a külső határokat, és helyesen jár el a schengeni övezet egész területére érvényes vízumok kibocsátása során.

2006 áprilisában hatályba lépett az Unió polgárainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló irányelv<sup>13</sup>. Az irányelv átültetésével kapcsolatban eddig elért haladás csalódást okozott<sup>14</sup>, ezért a Bizottság fokozott erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy az uniós polgárok és családtagjaik maradéktalanul élvezhessék e fontos állomást jelentő irányelvben biztosított jogaikat.

A Bizottság több intézkedést is javasolt az uniós polgárok konzuli védelemhez való jogának érvényesítésére<sup>15</sup>. Az uniós polgárainak körülbelül 8,7 %-a, mintegy hétmillió ember utazik olyan EU-n kívüli országba – és további kétmillió uniós polgár él olyan országban –, ahol hazájának nincs diplomáciai képviselője. Az ezen a területen jelenleg meglévő és várhatóan felmerülő hiányosságokat kívánja kezelni a 2007–2009 közötti időszakra szóló cselekvési terv<sup>16</sup>.

### *III.1.3. Közös európai menekültügyi rendszer*

A közös európai menekültügyi rendszer az általunk vallott értékek, az emberi méltóság iránt érzett tiszteletünk és közös felelősség iránti elkötelezettségünk markáns kifejeződése. A rendszer kiépítésének első fázisát azoknak a közös minimumkövetelményeknek az elfogadása jelentette, amelyek a Nizzai Szerződéssel összhangban lehetővé tették az együttdöntési eljárásra és a minősített többséggel történő szavazásra való átmenetet. A hágai program keretében széles körű konzultációt követően<sup>17</sup> második szakaszába lépett a rendszer kiépítése egy szakpolitikai terv<sup>18</sup> 2008. évi elfogadásával. E terv részeként a Bizottság javaslatot tett a befogadási feltételekről szóló irányelv, a dublini rendelet és az Eurodac-rendelet módosítására. A rendszer működése során szerzett tapasztalatok egyértelműen a gyakorlati együttműködés szükségességére mutattak rá; ezekre a kihívásokra az EU az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozására tett javaslattal kívánt koherens és hatékony választ adni. Ami a rendszer külső dimenzióját illeti, több harmadik országban kísérleti regionális védelmi programok kezdődtek; e programok célja az országok védelmi kapacitásainak bővítése.

---

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

### III.1.4. Migráció és integráció

Az EU fellépett a migrációs áramlások hatékonyabb kezelése és a nemzeti integrációs politikák összehangolása érdekében. Kialakította a tisztességes, következetes és egyértelmű eljárások minimumkövetelményeit, és erőfeszítéseket tett az Unióban lakó harmadik országbeli állampolgárok jelentette, mindeddig kiaknázatlan munkaerő-potenciál hasznosítására, ügyelve eközben arra, hogy a származási országokban ez ne járjon az „agyelszívás” okozta káros következményekkel.

A legális migrációval kapcsolatos 2006–2009 közötti kezdeményezéseket zöld könyv<sup>19</sup> alapján szakpolitikai tervben<sup>20</sup> vázolta fel az Unió. E terv végrehajtásának részeként az EU megteremtette a harmadik országbeli állampolgárok beutazásának, munkavállalásának és tartózkodásának feltételeit<sup>21</sup>, és hamarosan valósággá válhat az „európai kékkártya”<sup>22</sup>.

A legális migráció jelentette gazdasági előnyök maximális kamatoztatása mellett az EU összehangolt erőfeszítéseket tett az illegális bevándorlás visszaszorítására, és folytatta a küzdelmet azok ellen, akik hasznot húznak az embercsempészetből és az emberkereskedelemből. Az illegális bevándorlás az EU egészét tekintve nem nő, de a probléma egyre nagyobb arányban jelentkezik a Földközi-tenger mentén fekvő országokban. Különösen aggasztó az a tény, hogy egyre több illegális bevándorló választja a veszéllyel teli tengeri átkelést<sup>23</sup>. Az illegális foglalkoztatás lehetősége az egyén kizsákmányolásához vezet, és torzítja az uniós gazdaság működését. A Bizottság irányelvjavaslatot terjesztett elő az illegálisan az EU területén tartózkodó személyeket foglalkoztatókkal szembeni szankciók bevezetésére; az irányelvet várhatóan 2009 első felében fogadja el az Unió<sup>24</sup>. Ez egyértelmű jelzés lesz arra vonatkozóan, hogy az EU nem tűri el az illegális bevándorlást, különösen akkor, amikor azt tisztességtelen munkaadók ösztönzik.

Az EU kialakította a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését szolgáló közös elveket és kereteket<sup>25</sup> – ennek során az integrációról szóló kézikönyveket bocsátott ki a döntéshozók és szakemberek munkájának megkönnyítésére, az integráció témájával kapcsolatos kérdéseket összefoglaló európai weboldalt indított útjára, és létrehozta az Európai Integrációs Fórumot. A tagállamok ez irányú erőfeszítéseit a harmadik országok

---

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alappal támogatja az Unió<sup>26</sup>, amelynek 825 millió EUR áll rendelkezésére a 2007–2013 közötti időszakban.

A közös európai bevándorláspolitikáról szóló bizottsági közlemény<sup>27</sup> és a röviddel a közleményt követően elfogadott európai bevándorlási és menekültügyi paktum<sup>28</sup> 10 év munkáját tetőzte be, és lefektette egy koherens jövőbeli megközelítésmód alapjait.

### *III.1.5. Határigazgatás*

A migráció igazgatásához biztonságos határookra van szükség. Az EU területére 1636 kijelölt határátkelőhelyen léphetnek be az utazók. 2006-ban mintegy 900 millióra volt tehető a külső határátlépések száma, és az EU-25 területén nyolcmillió illegális bevándorló tartózkodott. Ugyanebben az évben 500 000 illegális bevándorlót tartóztattak fel a hatóságok, akik 40 %-át ezt követően visszaküldték a származási országba.

E kihívások kezelésében fontos szerep jut a határőrizettel kapcsolatos tagállami együttműködés összehangolását végző európai ügynökségnek, a Frontexnek. 2005 és 2008 között a Frontex 50 közös műveletet hajtott végre, és 23 kísérleti projektet valósított meg, több tagállam részvételével. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex<sup>29</sup> minden uniós tagállamban hatályba lépett, megszabva azokat a normákat és eljárásokat, amelyeket a tagállamoknak be kell tartaniuk az EU belső és külső határait átlépő személyek mozgásának ellenőrzése során. A Bizottság által elfogadott javaslatcsomag új mérföldköveket jelölt ki az integrált határigazgatás megteremtése felé vezető úton. Ezek közé tartozik a vízumban biztosított tartózkodási idő túllépésekor a hatóságoknak automatikus figyelmeztetést küldő be- és kiléptető rendszer<sup>30</sup>, az EU déli és keleti külső határait figyelő rendszer (EUROSUR)<sup>31</sup>, és a Frontex munkájának értékelése és továbbfejlesztése<sup>32</sup>. A visszatérési irányelv<sup>33</sup> hatékony és humánus normákat állapított meg az illegális bevándorlók visszatérésének szabályozására.

A modern, integrált határigazgatási rendszer kialakítása során az Unió támaszkodik az új technológiák nyújtotta lehetőségekre. 2006-ban bevezették a biometrikus azonosítókat tartalmazó útleveleket. A jogi keretek kialakítása után megkezdődött a Schengeni Információs Rendszer és a Vízuminformációs Rendszer második generációjának kidolgozása. Ezek a rendszerek fokozottan támaszkodnak majd az új technológiákra, különösen a biometrikus azonosításra, és ezzel egyszerre járulnak hozzá a schengeni övezet biztonságának növeléséhez és az adatvédelmi követelmények maradéktalan tiszteletben tartásához.

---

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.



### III.1.6. *Vízumpolitika*

A külső határátkelőhelyeken végzett ellenőrzéseket és a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét megkönnyítő Vízuminformációs Rendszer (VIS) kialakításának és működtetésének jogszabályi kereteit 2008-ban fogadta el az Unió<sup>34</sup>. A Bizottság egy javaslata jogalapot kíván teremteni arra, hogy a tagállamok a vízumigénylőktől kötelező jelleggel biometrikus azonosítókat vehessenek fel, és egyben jogi keretet kíván biztosítani a tagállamok konzuli hivatalainak szervezete számára<sup>35</sup>. Az Unió átdolgozta a Közös Konzuli Utasítást, és vízumkódex<sup>36</sup> bevezetését javasolta az átláthatóság, az eljárások harmonizálása és a jogbiztonság növelése érdekében. Az EU vízumkönnyítési megállapodást kötött Oroszországgal, Ukrajnával, a Moldovai Köztársasággal, Albániával, Bosznia és Hercegovinával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Szerbiával és Montenegróval. Ezek a megállapodások, amelyek 2007-ben és 2008-ban léptek életbe, egyszerűsített eljárásokat biztosítottak a felsorolt országok azon állampolgárainak, akik csak rövid időre kívántak az EU területére utazni. Megvalósult a teljes körű vízumviszonosság<sup>37</sup> Costa Rica, Izrael, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Nicaragua, Panama, Paraguay, Szingapúr, Uruguay és Venezuela viszonylatában, míg Ausztrália, Brunei, Kanada és az Egyesült Államok tekintetében szintén előrelépés történt ezen a téren. Elfogadásra vár a közös vízumkérelmi központok létrehozásáról szóló javaslat<sup>38</sup>; két ilyen központ kísérleti jelleggel már meg is kezdte működését.

### III.1.7. *A menekültügy és a bevándorlás külső dimenziója*

A globális problémák globális megoldásokat igényelnek. A migráció kapcsán a harmadik országokkal folytatott valódi partnerség alapján kialakított „globális megközelítésmód” arról tanúskodott, hogy az EU elkötelezett a harmadik országokból az EU-ba irányuló migráció okainak és következményeinek legtágabb értelemben vett figyelembevétele mellett. A migrációval kapcsolatos fellépés napjainkban jobban integrálódik a Bizottság fejlesztéspolitikai és más külső politikai tevékenységei közé, mint korábban. Ez jelentős elmozdulást tükröz egy elsődlegesen biztonságközpontú megközelítésmód felől egy olyan stratégia felé, amelyet a migrációval kapcsolatos tényezők összességének mélyebb megértése vezérel. Az EU-val szomszédos régiók, Afrika, Ázsia és Latin-Amerika viszonylatában az Unió a partnerség és a konstruktív párbeszéd új csatornáit nyitotta meg. Ezeket a tárgyalásokat gyakorlati cselekvések kísérték, amelyek célja a migráció és a mobilitás

---

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

fejlesztési szempontú kamatoztatása, a legális migráció hatékonyabb igazgatása és az illegális migráció megelőzése és visszaszorítása volt. A globális megközelítésmódot a közösségi együttműködési eszközök öntötték konkrét formába az említett területeket és a menekültek védelmét érintő projektek finanszírozása révén. Ebből a célból jött létre a migrációról és menekültügyről szóló tematikus program, amelynek költségvetése a 2007–2013 közötti évekre 384 millió EUR. Időközben új eszközök és elképzelések is felbukkantak – ilyen például az EU és a harmadik országok közötti mobilitási partnerség.

## III.2. A biztonság megerősítése

### III.2.1. Terrorizmus

A 2004 és 2005 folyamán végrehajtott madridi és londoni bombamerényletek az elmúlt évek legsúlyosabb terrorcselekményeit jelentették az EU-ban. Rajtuk kívül azonban aggasztó volt azoknak a merényletkísérleteknek a száma, amelyek sok esetben elkerülték a média figyelmét. 2007-ben 11 tagállamban csaknem 600 sikertelen, megghiúsított vagy sikeresen végrehajtott terrorcselekmény történt<sup>39</sup>.

Ami a megelőzést illeti, az EU e téren több projektet is támogatott. Ezek közé tartozik az a kezdeményezés, amelynek célja a börtönbeli radikalizálódás elleni küzdelmet elősegítő kézikönyv kidolgozása volt. A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozására történő felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv a gyanús tranzakciók bejelentésére vonatkozó kötelezettséget kiterjesztette nem pénzügyi vállalkozásokra, például játékkaszinókra és ügyvédi irodákra is<sup>40</sup>. Egy 2005-ben elfogadott rendelet nyomán azoknak a személyeknek, akik az EU külső határainak átlépésekor 10 000 EUR-nál nagyobb összegű készpénzt tartanak maguknál, írásbeli nyilatkozatot kell tenniük<sup>41</sup>. Az EU jogszabályt fogadott el a terroristák kiképzésének, toborzásának és a terrorcselekmények elkövetésére való nyilvános felbujtásnak bűncselekménnyé nyilvánításáról, beleértve az interneten keresztül végzett ilyen tevékenységeket<sup>42</sup>. Pénzügyi támogatásban részesült annak az uniós szintű riasztási rendszernek a kiépítése, amely a hatóságokat hivatott értesíteni a hiányzó vagy ellopott robbanóanyagok jelentette veszélyekről.

Elfogadásra kerültek a létfontosságú infrastrukturális létesítmények – utak, vasutak, villamosenergia-hálózatok és erőművek – védelmének fokozását szolgáló eszközök<sup>43</sup>. A Bizottság zöld könyvben értékelte a biológiai veszélyekre való felkészültséget<sup>44</sup>, és hamarosan beterjeszti azt a javaslatcsomagot, amelynek célja a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fenyegetések kockázatának csökkentése. Ezek a fenyegetések emberéletek ezreit

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

veszélyeztethetik, képesek romba dönteni a mezőgazdaságot, és súlyos károkat okozhatnak az élelmiszer-ellátási láncban.

### *III.2.2. Rendőrségi együttműködés*

Az elmúlt öt évben az EU e téren folytatott tevékenysége a „hozzáférhetőség elvén” alapult – e szerint a tagállamok bűnüldöző tisztviselői hozzáférhetnek a feladataik végrehajtásához szükséges olyan információkhoz, amelyek más tagállamokban állnak rendelkezésre.

Az elmúlt években egyszerűsödött az információcsere, ezen belül a bűnüldözési operatív információk cseréje is.<sup>45</sup> A Prümi Szerződés beépítése az uniós jogba<sup>46</sup> közvetett hozzáférést biztosított az újjlenyomatokat és DNS-információkat tartalmazó tagállami adatbázisokhoz, és közvetlen, ellenőrzött hozzáférést tett lehetővé a járműnyilvántartásokhoz. Ennek nyomán várhatóan EU-szerte jelentősen javul majd a rendőrségek közötti együttműködés, mivel a rendőri szervek tudni fogják, melyek azok az információk, amelyek rendelkezésre állnak. Elfogadta az EU a VIS-ben tárolt adatokhoz történő, biztonsági célokat szolgáló hozzáférés feltételeit<sup>47</sup>, míg az elektronikus hírközlési forgalmi és helymeghatározási adatok megőrzésére vonatkozó feltételeket<sup>48</sup> a vezetékes és a mobiltelefon-hálózat tekintetében a legtöbb tagállam áttűtette nemzeti jogrendjébe.

Az Európai Rendőrségi Hivatalt (Europol) létrehozó és a korábbi egyezmény helyébe lépő tanácsi határozat lehetővé teszi, hogy a hivatal rugalmasabban és gyorsabban reagáljon a bűnözés terén felbukkanó új jelenségekre<sup>49</sup>. Az Europol határokon átnyúló súlyos bűncselekményekre vonatkozó adatokat tartalmazó információs rendszere mellett a tagállamok bűnüldöző hatóságai a hivatal elemzési célú munkafájljait is segítségül hívhatják egyes sajátos bűncselekménytípusokra, például az emberkereskedelemre, a terrorizmusra, a hitelkártyacsalásra vagy a szintetikus kábítószeres csempészetére vonatkozó operatív információk beszerzése során.

### *III.2.3. Szervezett bűnözés*

A szervezett bűnözői csoportok a kábítószerekkel való visszaélés, a gépkocsilopások, a rablások és a csúcstechnológiát alkalmazó bűnözés, például a személyazonossággal való visszaélés terén jelentenek fenyegetést az Unió számára. Ezek a bűncselekmények a pénzügyi

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

visszaélésekkel – a csalással, hamisítással, pénzmosással – együtt hatalmas nyereséget termelnek, és kárt okoznak az uniós gazdaság számára. Az Unió ösztönözte a tagállamokat, hogy a bűncselekményekből származó jövedelmek gyorsabb uniós szintű felkutatása érdekében hozzanak létre vagyon-visszaszerzési hivatalokat<sup>50</sup>, és síkraszállt annak érdekében, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelemben előtérbe kerüljön a bűnüldözési operatív információon alapuló megközelítés. A pénzmosás elleni harc terén létrejött a FIU.NET elnevezésű decentralizált számítógépes hálózat, amely az uniós pénzügyi hírszerző egységek közötti információcsere elősegítésére hivatott. A szervezett bűnözés elleni harc egyik új eszköze<sup>51</sup> szorosabb együttműködést tesz lehetővé a tagállamok között. 2007 májusában a Bizottság intézkedéssorozatát javasolt annak érdekében, hogy a bűnüldöző hatóságok jobban összehangolják a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelmet egyrészt egymással, másrészt a magánszektorral<sup>52</sup>. A számítástechnikai bűnözés esetenként a gyermekek kizsákmányolásának a szinonimája. A gyermekpornográfia elleni pénzügyi összefogás létrehozása lehetővé teszi a Bizottság, a hitelkártya-kibocsátók, a bűnüldöző szervek és az internetszolgáltatók számára, hogy az ilyen illegális tevékenységeket finanszírozó fizetési rendszerek elleni fellépés révén együttműködjenek az üzleti célú gyermekpornográfia felszámolása érdekében. 2009 tavaszán a Bizottság kerethatározat révén erősítette meg a gyermekek kizsákmányolásának megakadályozására és visszaszorítására irányuló fellépéseket, és kerethatározat elfogadására irányuló javaslatot dolgozott ki az emberkereskedelemmel kapcsolatos 2005. évi akcióterv folytatásaként<sup>53</sup>.

#### *III.2.4. Európai drogstratégia*

A 2005–2012 közötti évekre szóló európai drogstratégia<sup>54</sup> és a hozzá kapcsolódó cselekvési tervek<sup>55</sup> kiegyensúlyozott és integrált módon közelítenek a kábítószerrel való visszaélés, a kábítószerfüggők számára nyújtandó segítség és rehabilitáció, a kábítószer-csempészet elleni harc, a prekursorok ellenőrzése, a pénzmosás és a nemzetközi együttműködés erősítése kérdéseikhez. A Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja által gyűjtött adatok azt mutatják, hogy a heroin, a marihuána és a szintetikus drogok fogyasztása nem nőtt, miközben a kokainfogyasztás több tagállamban is emelkedik. Az EU kezelni igyekszik a lakosság körében nagymértékben elterjedt kábítószer-használat és kábítószerrel való visszaélés összetett társadalmi problémáját, és növekvő mértékben összpontosít azokra az intézkedésekre, amelyek célja a kábítószerrel való visszaélés elleni fellépések és társadalomra gyakorolt káros hatásainak kezelése.

---

<sup>50</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

<sup>51</sup> Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

<sup>52</sup> 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

<sup>53</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

<sup>54</sup> EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

<sup>55</sup> On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

### III.3. A jog érvényesülésének megerősítése

A jog érvényesülésén alapuló európai térség kialakítása a hágai program keretében meghozta első eredményeit mind a tagállamok, mind az uniós polgárok számára. Az Eurojust és az európai igazságügyi hálózatok fórumot biztosítanak az igazságügyi együttműködés és a határon átnyúló nyomozati és büntetőeljárások összehangolása számára. Polgári peres ügyekben közvetlenül alkalmazandó rendeletek tisztázzák a határon átnyúló jogvitákban részt vevő polgárok és vállalkozások számára, hogy melyik bíróság rendelkezik joghatósággal, és milyen szabályok vonatkoznak a más tagállamban hozott ítéletek elismerésére.

#### III.3.1 Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés

Az európai elfogatóparancs bevezetése jelentősen csökkentette a bűnelkövetők kézre kerítéséhez szükséges időt és erőfeszítést. Míg a korábbi kiadatási eljárás keretében kezelt ügyek gyakran több mint egy évig húzódtak, ma 11 naptól 6 hétig tart elintézésük. 2007-ben 2667 letartóztatásra került sor az európai elfogatóparancs alapján, 2005-ben pedig ennek az eszköznek a segítségével sikerült a londoni bombamerénylet egyik elkövetőjét rövid idő alatt visszajuttatni Olaszországból az Egyesült Királyságba. A súlyos bűncselekmények nyomozati és büntetőeljárásai során a tagállamok növekvő mértékben veszik igénybe az Eurojust segítségét. A 2002. évi 192 esethez képest 2007-ben több mint 1000 ilyen esetet regisztráltak.

#### III.3.2. A határokon átnyúló polgári jogi eljárások megkönnyítése

A polgári és kereskedelmi jog területén is komoly előrelépés történt. Az uniós polgárok ma a korábbinál egyszerűbben és gyorsabban intézhetik el a kis értékű követelésekkel és tartozásokkal kapcsolatos ügyeket<sup>56</sup>. Az Unió harmonizálta a polgári jogi felelősséggel és szerződésekkel kapcsolatos szabályokat<sup>57</sup>. Az iratkézbítésre vonatkozó szabályok módosítása<sup>58</sup> hozzájárult az igazságügyi együttműködés javításához. Az igazságügyi együttműködés külső dimenzióit érintő fontos fejlemények<sup>59</sup> között említhetjük, hogy az EK

---

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

<sup>57</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

<sup>58</sup> Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

<sup>59</sup> Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

csatlakozott a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciához<sup>60</sup>, és folytatódott az ítéletek Unión belüli végrehajtásának javításával kapcsolatos előkészítő munka<sup>61</sup>. A vitarendezés alternatív módozatainak kialakítása céljából az Unió megvizsgálta a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjait<sup>62</sup>.

A házassági ügyekkel és a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos új rendelet biztosítja, hogy a különválást követően a gyermek mindkét szülővel rendszeres kapcsolatban maradhat, és világos szabályokat alkot annak érdekében, hogy EU-szerte elrettentsen a gyermekek jogellenes külföldre vitelétől. Egy további rendelet – elfogadását követően – a tartási követelések behajtását fogja meggyorsítani<sup>63</sup>. A Tanácsban és a Parlamentben jelenleg folyik a vita a válásra alkalmazandó jogra (Róma III) vonatkozó jogalkotási javaslatról.

### III.3.3. *Kölcsönös elismerés*

Az igazságügyi együttműködés sarkköve a kölcsönös elismerés. Az EU jelentős haladást ért el ezen a területen, mind a jogalkotás, mind a gyakorlat szintjén. Az európai e-igazságügyi stratégia és cselekvési terv<sup>64</sup> végrehajtása révén az uniós polgárok könnyebben hozzáférhetnek majd az Unióban működő igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos információkhoz, és javulni fog az igazságszolgáltatási szervek közötti kommunikáció és együttműködés. A szakpolitikáról és a gyakorlatról folytatott rendszeres párbeszéd platformjaként létrehozott igazságügyi fórum célja a kölcsönös elismeréshez nélkülözhetetlen bizalom erősítése.

A hatékony együttműködés alapja a mindennapi végrehajtásban dolgozó szakemberek megfelelő képzése. A Bizottság prioritásként kezelte az igazságügyi tanulmányi, képzési és csereprogramok támogatását – utóbbiakban csak 2007-ben 400 bíró és ügyész vett részt.

## III.4. **Külkapcsolatok**

A szabadság, biztonság és a jog érvényesülése területén elválaszthatatlanul összefonódnak egymással a belső és a külső szakpolitikák. A hágai program felhatalmazta a Bizottságot és a főtitkárt/főképviseletet arra, hogy terjesszenek a Tanács elé egy olyan stratégiát, amely kiterjed a szabadsággal, a biztonsággal és a jog érvényesülésével foglalkozó uniós politika valamennyi külső vonatkozására. Ez a stratégia<sup>65</sup>, amelyet 2005-ben fogadott el a Tanács, meghatározta a

---

<sup>60</sup> Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1.

<sup>61</sup> 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

<sup>62</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3.

<sup>63</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

<sup>65</sup> 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

prioritásként kezelendő területeket (emberi jogok, a gyenge kormányzás és az állam összeomlása által előidézett problémák kezelése, igazságügyi együttműködés, terrorizmus elleni küzdelem, szervezett bűnözés, korrupció, kábítószerügy, a migráció igazgatása), és rögzítette az ezekkel kapcsolatos tevékenységek alapelveit, illetve a végrehajtás mechanizmusait. A stratégia elfogadása óta eltelt időben két jelentés is napvilágot látott az elért haladásról<sup>66</sup>. A felsorolt prioritások az Európát fenyegető legfontosabb veszélyekkel foglalkozó 2003. évi európai biztonsági stratégiába is bekerültek. 2008 decemberében a Tanács jelentést tett közzé e stratégia végrehajtásáról<sup>67</sup>.

### III.5. Pénzügyi eszközök

Az EU számos pénzügyi eszközt hozott létre az uniós és tagállami szintű tevékenységek támogatására. A „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” elnevezésű program<sup>68</sup> a bevándorláspolitikát támogatja: 2007 és 2013 között a program 4 milliárd EUR-val segíti a migrációs ügyek megoldását. A „Biztonság és a szabadságjogok védelme” program<sup>69</sup> (amelynek 2007 és 2013 között 745 millió EUR áll rendelkezésére) a terrorizmus és a bűnözés elleni uniós küzdelmet ösztönzi. Az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” program<sup>70</sup> (melynek költségvetése összesen 542 millió EUR) az e-igazságszolgáltatásra vonatkozó cselekvési terv és a gyermekek, fiatalkorúak és nők elleni erőszakkal foglalkozó Daphne program számára biztosít támogatást.

A 7. kutatási és technológiafejlesztési közösségi keretprogramban 1,5 milliárd EUR áll rendelkezésre a polgárok, államhatárok és infrastrukturális létesítmények biztonságát veszélyeztető terrorista és más fenyegetések elleni védekezést szolgáló kapacitások bővítésére. Más pénzeszközök a bűnözéssel és az alapjogok védelmével kapcsolatos társadalmi-gazdasági kutatásokat szolgálják. Az Európai Biztonságkutatási és Innovációs Fórum (ESRIF) azért jött létre, hogy közös közép- és hosszú távú polgári biztonsági kutatási és innovációs menetrend kidolgozása céljából együttműködési lehetőséget biztosítson az állami intézmények és a magánszférában működő partnerek számára<sup>71</sup>.

A külső segélyek területén számos pénzügyi eszköz támogatja a jogérvényesülést, szabadság és biztonság külső dimenzióját. Ezek közé tartozik az előcsatlakozási eszköz, az európai szomszédsági és partnerségi támogatási eszköz, a stabilitási eszköz, az Európai Fejlesztési Alap és a fejlesztési együttműködési eszköz, amely magában foglalja a migrációs és menekültügyi tematikus programot.

---

<sup>66</sup> 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

<sup>67</sup> 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

<sup>68</sup> Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

<sup>69</sup> Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

<sup>70</sup> This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

<sup>71</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

#### **IV. VEGYES EREDMÉNYEK NÉHÁNY TERÜLETEN**

A hágai programban megfogalmazott célok jó része tekintetében számottevő haladást ért el az Unió, és a tervbe vett konkrét intézkedések legtöbbjét sikerült elfogadni. Ezek közül több csak hosszabb távon hozza majd meg gyümölcsét teljes mértékben. Mindezek mellett egyes területeken vegyes a kép, és az előrelépés csupán mérsékelt maradt.

Az egyenetlen fejlődést nagyrészt magyarázzák a jogérvényesülés, szabadság és biztonság területét érintő sajátos kihívások: a szakpolitikai vívmányok viszonylag új mivolta, az Európai Parlament nem kielégítő szerepe egyes szakpolitikai területeken, az Európai Közösségek Bíróságának korlátozott joghatósága és a Bizottság korlátozott lehetősége jogsértések megállapítására, valamint az egyhangú döntéshozatal szükségessége több területen. A tervezett intézkedések mértékét ezért egyes területeken, például a legális migráció terén csökkenteni kellett.

A hágai program több elemét egyértelműen az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának kudarca miatt nem sikerült teljesíteni. Az Európai Unió nem csatlakozhatott az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez anélkül a jogalap nélkül, amelyet Alkotmányos Szerződés biztosított volna, és amelyet hatályba lépése esetén a Lisszaboni Szerződés biztosítana.

Viszonylag lassú haladás volt tapasztalható a büntetőügyeket érintő kölcsönös elismerés és a rendőrségi együttműködés területén. Az úgynevezett „harmadik pillér” módszer alá eső döntéshozatali folyamat keretében (az EU-Szerződés VI. címe) csak egyhangú döntések hozhatók. Ez gyakran hosszas és terméketlen vitákhoz vezet, vagy azt eredményezi, hogy markáns javaslatokat csak a minimumszintet jelentő kompromisszumot tartalmazó szövegek formájában sikerül elfogadni. A hágai program keretében tervbe vett, ám el nem fogadott javaslatok egyik példája az eljárási jogokról szóló kerethatározat, amelyet annak ellenére nem sikerült elfogadni, hogy a gyakorló büntetőjogászok Európa-szerte nagy jelentőséget tulajdonítottak neki.

A harmadik pillérhez tartozó jogalkotási eszközök (közös állásponatok, kerethatározatok, határozatok és egyezmények) esetében ráadásul az ezek megfelelő átültetését biztosító hivatalos jogsértési eljárás lehetőségének hiánya és esetenként az uniós jogi aktusok nemzeti jogba történő átültetésének jelentős késedelmé bizonyos mértékben egyfajta „papírjogi” keret létrejöttét idézte elő, amely kevés vagy semmilyen előnyt nem jelentett az Unió polgárai számára.

#### **V. TANULSÁGOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK**

Az EU-nak tanulnia kell a tapasztalatokból: a sikeres stratégiákat teljes mértékben kamatoztatni kell, ahol pedig jobban is el lehet járni, ott változtatásra van szükség. Az alábbi témák irányjelzőként szolgálhatnak a jogérvényesülés, szabadság és biztonság terén folytatott jövőbeli munka tekintetében.

##### **V.1. A tervezés és a cselekvés összhangja**

Az Európa sorsát befolyásoló nagy kérdések, akár rövid távú válságokról, akár hosszú távú folyamatokról van szó, megkövetelik a tervezés és a cselekvés összehangolását. A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság mindegyike fontos tényező a hágai program valamennyi egyedi vonatkozása szempontjából. Rendkívül lényeges a különböző szakpolitikai



területek összhangjának biztosítása, nem csupán a bel- és igazságügy hagyományos szférájában, hanem a közösségi politikák teljes spektruma tekintetében.

A migráció és menekültügy területén az illegális bevándorlás és a menedékkérelmezők visszaélés megelőzését és visszaszorítását célzó lépések nem gátolhatják a menedékkérelmezők hozzáférését az őket jogosan megillető védelemhez. Folytatni kell az alapvető jogok érvényesülésének valamennyi uniós szakpolitikára kiterjedő vizsgálatát, és ezt a munkát ki kell terjeszteni a döntéshozatal minden szintjére és az uniós joganyag tagállami végrehajtására is. Az Unió biztonsága szempontjából rendkívül fontos a határigazgatás, az illegális bevándorlás elleni küzdelem terén pedig hasonló jelentőséggel bír a rendőrségi együttműködés. Ezekben a területeken átfogó uniós prioritásokat kell kijelölni.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében a személyes adatok védelmét eseti alapon sikerült biztosítani. A pillérek mindegyikében számos jogszabály tartalmaz adatvédelmi követelményeket, melyek alkalmazási köre és jellege az adott jogszabály céljaitól függ. A közelmúltban elfogadott kerethatározat<sup>72</sup> nem oldja meg teljesen a harmonizáció hiányának problémáját. A következő években kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy megteremtjük az összhangot ezen a területen.

Más átfogó megközelítésmódok alkalmazása hozzájárulhat az eredményesség javításához egyéb szakpolitikai területeken is, így a gyermekjogok vagy a gazdasági válságok idején sajnálatos módon gyakran felerősödő idegengyűlölet és a rasszizmus elleni harc terén.

A migráció globális megközelítésmódja keretében alkalmazott különböző eszközöket a párbeszéd és az együttműködés elősegítését szolgáló átfogó és kiegyensúlyozott keretbe lehetne integrálni. Az új kihívásokat következetes módon kell kezelni. A hosszú távú politikai, gazdasági, környezeti és demográfiai változások hatással vannak az EU és a harmadik országok kapcsolataira, és jelentősen befolyásolják a migrációt és a mobilitást. A migrációs politikát mélyebben kell integrálni az EU külkapcsolati stratégiájába; ezt a munkát segítheti az európai külügyi szolgálat létrehozása.

Maradékátlanul ki kell használnunk az új technológiák nyújtotta lehetőségeket. Az információs társadalom Európa-szerte létrehozta a hálózat- és információs biztonság igényét is. A számítástechnikai bűnözés és terrorizmus elleni harc megköveteli az érdekelték szoros együttműködését a felkészültségi szint fokozása, az ikt-infrastruktúra és szolgáltatások biztonságának és ellenálló képességének növelése terén. Ezek a hosszú távú kihívások körültekintő, európai szintű gondolkodást igényelnek<sup>73</sup>.

Az állami és a magánszféra képviselőivel partnerségben és a végfelhasználó szervezetek teljes körű bevonásával folytatni kell a biztonsági kutatási és innovációs menetrenddel kapcsolatban megkezdett munkát.

---

<sup>72</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>73</sup> 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

## V.2. Előterben a végrehajtás

Aggodalomra ad okot, hogy a hágai program és cselekvési terv keretében létrejövő intézkedések sikeres elfogadását vegyes eredmények kísérik a nemzeti szintű végrehajtás terén. Most, hogy kialakult egy számottevő jogi keret, a hangsúly annak megszilárdítására és a végrehajtásra tevődik át. A Bizottság ezt a munkát a már létező joganyag egységesítésével, a tagállami együttműködés erősítésével, a bevált módszerek tagállamok közötti cseréjének például a végrehajtás kérdéseivel foglalkozó szemináriumok révén történő elősegítésével, pénzügyi támogatás biztosításával és képzések ösztönzésével segítheti. Tervbe kell venni a jogsértési eljárások fokozottabb alkalmazását is. A Bizottság fellépett az uniós polgárok Unión belüli szabad mozgásra és tartózkodásra vonatkozó joga mellett, ám további erőfeszítésekre van szükség annak érdekében, hogy a polgárok tisztában legyenek jogaikkal, és bízzanak abban, hogy azokat tiszteletben is tartják. A már működő ügynökségeknek és hálózatoknak meg kell valósítaniuk a bennük rejlő összes lehetőséget, szorosabban együtt kell működniük egymással, és ki kell aknázniuk az együttműködésből fakadó esetleges szinergiákat.

## V.3. Az értékelés javítása

A polgárok eredményeket várnak az EU-tól. A hágai program keretében az Unió számos jogi eszközt fogadott el, és több ügynökséget hozott létre. Sok esetben túl korai lenne ezek eredményességét a konkrét eredmények tükrében értékelni. Továbbra is nehézségekbe ütközik a szervezett bűnözés elleni harc, a rendőrségi és vámügyi együttműködés és a büntetőjogi jogérvényesítés területén hozott intézkedések értékelése, mivel a tagállamok gyakran nem kötelesek hivatalos jelentést küldeni a végrehajtás állásáról.

Annak érdekében, hogy az uniós tevékenységek hatását tükröző, összehasonlítható adatokat biztosíthassunk, minden egyes szakpolitikai területen hatékonyabb és következetesebb monitoring- és értékelési rendszert kell létrehozni. Az értékelés eredményei ebben az esetben nagyobb támogatást fognak nyújtani a szakpolitikák kialakításához, és elősegítik majd, hogy az uniós polgárok világosabban lássák az EU tevékenységének hasznát.

Az értékelés minőségének javításához naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható adatokra van szükség. A migráció területén például ma már közös szabályok vonatkoznak a közösségi statisztikákra<sup>74</sup>, és létrejött az európai migrációs hálózat. A tagállamokkal együttműködésben a Bizottság emellett az emberkereskedelem és a pénzmosás területén is kidolgozta az adatgyűjtéshez, az adatok és folyamatok elemzéséhez és összehasonlításához szükséges paramétereket. Számos területen – így például a jogérvényesülés terén – nem állnak azonban rendelkezésre adatok. Azokon a területeken, ahol az adatgyűjtésre szolgáló rendszerek már létrejöttek, vagy kialakításuk folyamatban van – ilyen például a bűnözés és különösen a kábítószerügy területe –, meg kell fontolni kötelezőbb jellegű előírások bevezetését. A kutatási és technológiafejlesztési keretprogramból és más releváns programokból származó támogatásoknak továbbra is elő kell segíteniük az erre a szakpolitikai területre vonatkozó tudásanyag növelését.

A következő többéves program hitele azon múlik, milyen mértékben lesz képes az EU érthető módon számot adni a program eredményeiről.

---

<sup>74</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

#### V.4. A belső szakpolitikák kiegészítése külső tevékenységekkel

A tagállamoknak, a Tanácsnak és a Bizottságnak együtt kell működniük a harmadik országokkal kialakított partnerségek megerősítése érdekében. Ha eredményeket kívánunk felmutatni, és meg akarunk küzdeni a globalizáció jelentette kihívásokkal, akkor elengedhetetlen, hogy folytonosságot és összhangot teremtsünk a jogérvényesülés, szabadság és biztonság európai szakpolitikáinak belső és külső dimenziói között. Az Unió nem várhatja meg, amíg a kihívások elérik határait, hanem elébe kell mennie a problémáknak, és olyan normák elfogadását kell szorgalmaznia – például az adatvédelem terén –, amelyeket a nemzetközi közösség követendő példának tarthat. A jogérvényesülés, szabadság és biztonság külső dimenzióját maradéktalanul integrálni kell és összhangba kell hozni az EU külkapcsolati tevékenységeivel és szakpolitikáival, így a fejlesztési együttműködéssel is.

A harmadik országok növekvő mértékben igénylik azt, hogy EU-val folytatott együttműködésük alapját egyedi megállapodások képezzék. Ez felveti a prioritások megállapításának szükségességét. Meg kell határozni azokat a kritériumokat, amelyek alapján eldönthető az, milyen választ adjunk ezekre az igényekre, és meg kell fontolni, nem volna-e célszerű egy átfogó megállapodás keretén belül kezelni őket. Az együttműködésre irányuló kezdeményezéseknek tekintetbe kell venniük az Unióhoz való csatlakozásra készülő országok sajátos körülményeit. Az EU külkapcsolati prioritásainak fokozottabb mértékben kell hatnia az Europol, Eurojust, Frontex és más ügynökségek prioritásainak kialakítására is. Az éves jelentések mellett az ügynökségek operatív tapasztalata is értékes hozzájárulást jelenthet az uniós szintű döntéshozatal javításához, különösen azokon a területeken, ahol az ügynökségek harmadik országokkal megállapodásokat kötöttek, vagy együttműködési kereteket alakítottak ki.

#### VI. A HOSSZÚ TÁVÚ KIHÍVÁSOK HOSSZÚ TÁVÚ CSELEKVÉST KÖVETELNEK

2008 őszén a Bizottság nyilvános konzultációt folytatott arról a kérdésről, melyek legyenek Európa jövőbeli prioritásai a jogérvényesülés, szabadság és biztonság területén<sup>75</sup>. A konzultáció során számos magánszemély, civil szervezet és tagállam fejtette ki véleményét. A konzultáció a több tagállam miniszterei alkotta „jövő-munkacsoportok” értékes és alapos megfontolásait egészítette ki<sup>76</sup>.

A következtetések egyértelműek.

Az uniós polgárok olyan közösségben kívánnak élni, ahol jogaikat tiszteletben tartják, és biztonságukat megvédik. Szabadon kívánnak utazni, és szabadon kívánják megválasztani, hogy melyik európai országban tartózkodjanak ideiglenesen vagy állandó jelleggel, akár tanulás, akár munkavégzés vagy családalapítás céljából. Az uniós polgárok nagy többsége azt szeretné, hogy az EU még nagyobb szerepet játsszon olyan területeken, mint például a szervezett bűnözés és az emberkereskedelem elleni harc, a terrorizmus elleni fellépés, a

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

<sup>76</sup> 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

rendőrségi és igazságügyi információk tagállamok közötti cseréje, a kábítószerrel való visszaélés elleni harc, az alapvető jogok előmozdítása és védelme, a külső határok ellenőrzése, valamint a menekültügyi és migrációs politika.

Az Unió munkaképes korú lakosságának létszáma az előrejelzések szerint 2060-ra a 2008. évihez képest 15 %-kal, azaz csaknem 50 millió fővel csökken majd. 2007-ben a 27 uniós tagállam területén 18,8 millió harmadik országbeli állampolgár tartózkodott – ez az összlakosság 3,8 %-a<sup>77</sup>. A migrációs nyomás belátható jövőben várható növekedésével ez a trend minden bizonnyal folytatódni fog. Nem térhetünk vissza ahhoz a korábbi állapothoz, amikor a bevándorlás kérdését más kérdésektől elkülönítve próbáltuk meg megoldani.

Az EU méltán lehet büszke eddigi eredményeire. A hágai program erőssége a kidolgozásához igénybe vett rövid idő ellenére perspektivikusságában rejlik. Az elkövetkező évek feladata a lendületes építkezés folytatása az elért sikerek és a megszerzett tapasztalatok alapján. Polgárai érdekében Európának egységes választ kell találnia ezekre a hosszú távú kihívásokra.

---

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.