

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2.7.2008
COM(2008) 373 végleges

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

Jelentés a hágai program 2007. évi végrehajtásáról

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(előterjesztő: a Bizottság)

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

Jelentés a hágai program 2007. évi végrehajtásáról

1. E közleménnyel a Bizottság a Tanács arra vonatkozó felkérésének tesz eleget, hogy évente nyújtson be jelentést a hágai program¹ és a cselekvési terv végrehajtásáról. A módszer az első (2005-ös) éves jelentésben² alkalmazott módszert követi.
2. A jelentés **nyomon követi** a hágai programban előirányzott **intézkedések elfogadását** mind az **intézmények szintjén** (I. rész és 1. melléklet), mind **nemzeti szinten** (II. rész és 2. melléklet). Az áttekintés kiterjed a hágai cselekvési tervet kiegészítő, a kábítószerekkel kapcsolatos cselekvési tervre, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső szempontjaira vonatkozó stratégiára, valamint a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos cselekvési tervre is, összhangban a meghatározott ütemtervvel.
3. Kitér az összes, 2007-re tervezett intézkedésre, valamint a 2005-ben meg nem valósított intézkedésekre is. A közlemény adott esetben hivatkozik azokra a kiegészítő fellépésekre, amelyek – bár a cselekvési tervben nem szerepeltek – a hágai program vonatkozó szakpolitikai területein elvégzett munkát egészítették ki.

1. A HÁGAI PROGRAM KERETÉBEN 2007-RA ELŐIRÁNYZOTT INTÉZKEDÉSEK ELFOGADÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

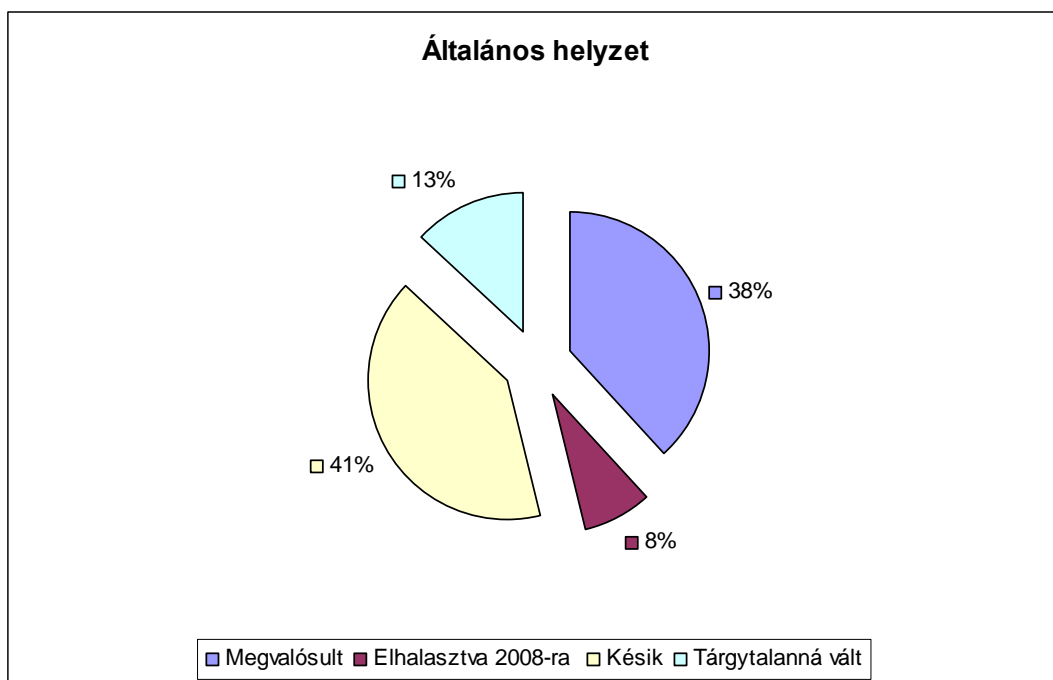
4. **Az értékelés általános tanulsága, hogy az intézkedések elfogadása meglehetősen kívánnivalókat hagy maga után**³. A cselekvési tervben előirányzott fellépések jelentős hányadát (lásd különösen az 1.3.3. és 1.4.2. szakaszban foglalt intézkedéseket) fel kellett adni vagy el kellett halasztani, vagy azért, mert bizonyos események tárgyaltanná tették őket, vagy azért, mert a prioritások más területre tolódtak. Ezenfelül az egyes fellépések időzítését ismét fontolóra kellett venni, figyelembe véve az intézményi környezetben fellépő lehetséges fejleményeket.
5. A 2007. évi jelentés **(az intézkedések 38 %-a valósult meg)** a 2006. évivel (az intézkedések 53 %-a valósult meg) összevetve **gyengébb eredményt** mutat, jelentősen nőtt az olyan intézkedések száma, amelyek elfogadása késedelmet szenvedett: a 2006. évi 27 %-hoz képes 41 %-ra emelkedett.

¹ Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (HL C 53., 2005.3.3., 1. o.), valamint a Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról (HL C 198., 2005.8.12., 1. o.).

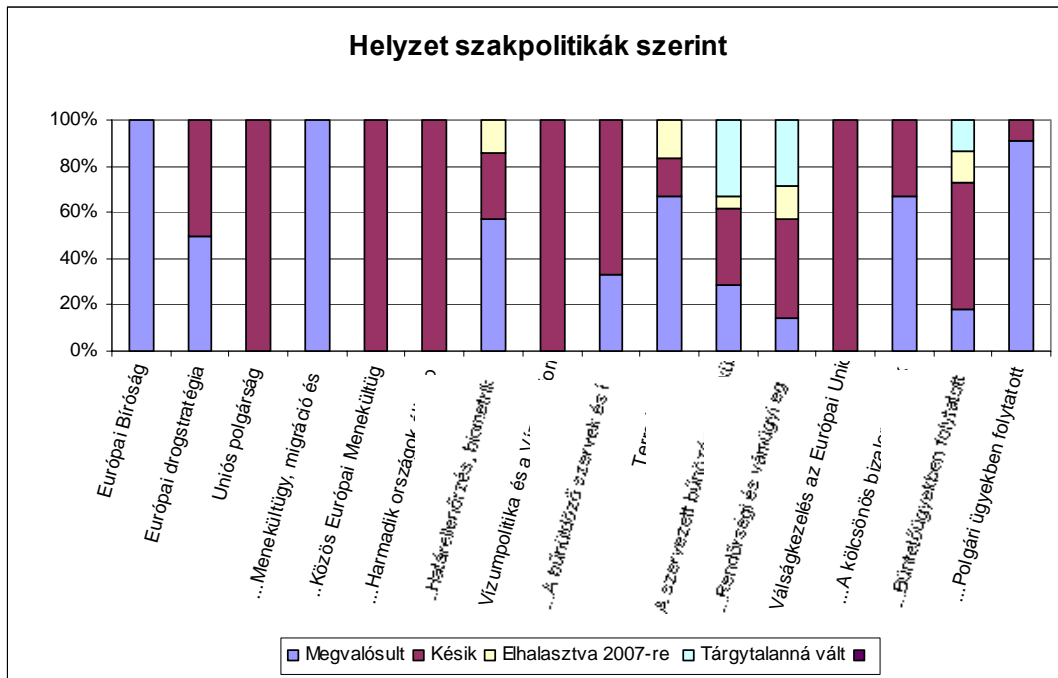
² COM(2006) 333 végleges.

³ Az eredmények szintjének értékelése a bizottsági javaslatok és kezdeményezések benyújtására és a Tanács és az Európai Parlament általi elfogadásukra egyaránt vonatkozik.

6. Az **1. táblázat** bemutatja a hágai cselekvési tervben 2007-re előirányzott (vagy az előző évben meg nem valósított), illetve folyamatban lévő intézkedések⁴ jelenlegi állását.
7. **Kielégítő szintű eredményeket** főleg a következő területeken értek el: migráció és határpolitika, terrorizmus, a kölcsönös bizalom kialakítása, valamint a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.
8. Nem **kielégítő szintű eredmények** főleg a következő területeken jelentkeztek egyértelműen: vízumpolitika, a bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti információcsere, a szervezett bűnözés elleni küzdelem és megelőzés, válságkezelés az Európai Unióban, rendőrségi és vámügyi együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.



⁴ Az előző jelentésekhez hasonlóan a grafikonok nem tartalmazzák a folyamatban lévő intézkedéseket. Mindazonáltal ezen intézkedések részletei egyaránt megtalálhatók a közlemény mellékleteiben és fő szövegében.



1.1. Általános irányvonalak

1.1.1. Európai Bíróság

9. 2008. március 1-jén az Európai Bíróság új eljárást fogadott el annak érdekében, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett rendkívül sürgős kérdésekkel **gyorsabb ütemben foglalkozhasson**. E fejlesztés, amelynek szükségessége a hágai programról folytatott párbeszéd során merült fel, csökkenti majd azon ügyek tárgyalásának idejét, amelyek az EK-szerződés harmadik része IV. címének vagy az EU-szerződés IV. címének értelmezésével kapcsolatosak.

1.1.2. Európai drogstratégia

10. Az EU 2005–2008-ra vonatkozó kábítószer-ellenes cselekvési tervében felvázolt 2007. évi **fellépések részben megvalósultak**.
11. Az EU kábítószer-ellenes cselekvési tervének (2005–2008) végrehajtásával kapcsolatban elért eredmények 2007. évi felülvizsgálatáról szóló közleményt december 10-én fogadták el. A záró értékelést és az új cselekvési tervre vonatkozó javaslatot 2008-ban nyújtják be.
12. A 2007-re tervezett, a kábítószer-kereskedelemről szóló kerethatározat végrehajtásáról és működéséről szóló jelentés közzétételében késés tapasztalható. A Bizottság e jelentést 2009 májusáig nyújtja be, mivel úgy határozott, hogy a megfelelő értékelés érdekében a kerethatározat 9. cikkének (2) bekezdésében meghatározott ütemtervet be kell tartani.

1.2. A szabadság erősítése

1.2.1. Uniós polgárság

13. E területen már történt **valamennyi előrelépés**. A Bizottság 2007. december 5-én előterjesztette a harmadik országok területén való hatékony diplomáciai és konzuli védelemről szóló közleményét⁵, amely a hasonló témájú, 2006-os zöld könyvet követte. A 2007-re tervezett európai polgári kezdeményezés nem megvalósítható, mivel a jelenleg hatályos szerződések nem biztosítanak jogalapot az ilyen kezdeményezések szabályainak és feltételeinek meghatározására.

1.2.2. Menekültügy, migráció és határpolitika – A migrációs jelenségek közös elemzése valamennyi szempontból

14. E területen **kielégítő** eredmények születtek. Az Európai Migrációs Hálózat (EMN) létrehozásáról szóló javaslatot a Bizottság 2007. augusztus 10-én terjesztette elő, és ezt követően a Bel- és Igazságügyi Tanács 2007. december 6-án az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról szóló határozatjavaslatra vonatkozóan általános megközelítésről állapodott meg. A Tanács 2008 első felében fogadja el hivatalosan e javaslatot.

1.2.3. Közös Európai Menekültügyi Rendszer

15. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer további fejlesztése terén már történt előrelépés, azonban e téren **vegyes eredmények** születtek.

16. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer első szakasza jogi aktusainak (köztük a migrációról szólók) átültetését és végrehajtását 2007-ben értékelték. A dublini rendszert és a befogadási feltételekről szóló irányelvet értékelő jelentéseket 2007-ben tették közzé. A végeredményeket 2008-ban a politikai terv részeként értékelik és teszik hozzáférhetővé (lásd a lenti 17. bekezdést).

17. 2007-ben tették közzé a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakaszáról szóló zöld könyvet, valamint a széleskörű konzultációk eredményeit belefoglalják a 2008-ban előterjesztendő menekültügyi politikai tervbe. Ezenkívül javaslatot tettek a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokkal kapcsolatos irányelv⁶ módosítására annak érdekében, hogy alkalmazási körét kiterjesszék a nemzetközi védelem alatt állókra is.

18. A menedékjog iránti kérelmek közös elbírálásáról szóló, eredetileg 2006-ra tervezett tanulmányok elkészítése késedelmet szenvedett.

1.2.4. Legális migráció

19. Az első szakasz legális migrációra vonatkozó irányelvei átültetésének és végrehajtásának értékelése és ellenőrzése (lásd a fenti 16. bekezdést) mellett **számos olyan kezdeményezésre került sor 2007-ben**, amelyek nem képezték a cselekvési

⁵ Hatékony diplomáciai és konzuli védelem harmadik országok területén: az Európai Unió hozzájárulása a kérdéshez Cselekvési terv 2007–2009, COM(2007) 767 végleges

⁶ COM(2007) 298 végleges.

terv részét, különösen ilyen volt a körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről szóló közlemény⁷ és két jelentősebb jogalkotási javaslat⁸ október 23-i előterjesztése. Nem hivatalos kapcsolatot vettek fel Moldovával és a Zöld-foki-szigetekkel e két országgal kötendő lehetséges mobilitási partnerségek érdekében.

1.2.5. Harmadik országok állampolgárainak beilleszkedése

20. 2007 szeptemberében a Bizottság elfogadta a **migrációról és az integrációról szóló harmadik éves jelentést. Az integrációval foglalkozó honlap** – eredetileg 2006-ra tervezett – fejlesztése késedelmet szenvedett, a honlapot 2008 utolsó negyedében indítják be.

1.2.6. Az illegális bevándorlás elleni küzdelem

21. Ezen a területen az **állandó** fejlődés abból a meggyőződésből ered, hogy az európai migrációs politika hitelessége helyrehozhatatlanul csorbul, ha csak nem hoznak megfelelő intézkedéseket az illegális bevándorlás ellen. A legjelentősebb kezdeményezés e téren a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelvjavaslat⁹ volt. Bár a 2007. évi cselekvési terv nem tartalmazta az illegális foglalkoztatás elleni intézkedéseket, a Bizottság e javaslat előterjesztése mellett határozott, mivel úgy ítéli meg, hogy az illegális foglalkoztatás az illegális bevándorlás fő mozgatórugója. A javaslat azt kívánja biztosítani, hogy valamennyi tagállam hasonló megelőző intézkedéseket és szankciókat vezessen be, és azokat hatékonyan juttassa érvényre. Valójában nélkülözhetetlen, hogy valamennyi uniós tagállam bevezesse mindazokat az intézkedéseket, amelyek segítségével EU-szerte biztosítani lehet a jogállamiság és törvényesség tiszteletben tartását.
22. 2007 folyamán további tevékenységek indultak, név szerint az összekötő tisztviselők hálózatainak kiépítésében való **nagyobb FRONTEX-részvétel** lehetőségének kidolgozása, és az illegális bevándorlásra vonatkozó közös politikáról szóló második éves jelentés közzé tétele.
23. 2007 végéig Ukrajnával, Moldovával, Szerbiával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Bosznia és Hercegovinával, valamint Montenegróval folytatott tárgyalásokat követően **hat visszafogadási megállapodást** kötöttek. E megállapodások 2008. január 1-jén hatályba léptek.

1.2.7. Határellenőrzés, biometrikus azonosítók, információs rendszerek és vízumpolitika

24. E területen **megfelelő előrehaladás** történt.

⁷ COM(2007) 248 végleges.

⁸ A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(2007) 637 végleges), és a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(2007) 638 végleges, Brüsszel, 2007.10.23.).

⁹ COM(2007) 249 végleges.

25. A **Schengeni Információs Rendszer értékelését** 2007 szeptemberében végezték el, teljes mértékben megfelelve a vonatkozó schengeni értékelési eljárásoknak. 2007. december 6-án elfogadták **az új tagállamokkal közös és az új tagállamok közötti szárazföldi és tengeri határokon való ellenőrzés megszüntetéséről** szóló tanácsi határozatot is. A **légi határok** felszámolása 2008. március 31-én **fejeződött be**. Kilenc tagállam (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) csatlakozott a schengeni térséghez 2007 decemberében.
26. Az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-én fogadta el a **gyorsreagálású határvédelmi csapatok** felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről szóló bizottsági javaslatot. Ezen felül a **Határfelügyeleti Ügynökségről** szóló jelentés értékelését 2008. február 13-án nyújtották be a Bizottság határokkal kapcsolatos csomagja részeként, amely ezen kívül két közleményt is tartalmazott: az egyik a határigazgatással, a másik pedig az európai határőrizeti rendszerrel foglalkozott.
27. A **harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának** megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletet hivatalosan 2008. április 17-én fogadták el.
- 1.2.8. *Vízumpolitika és a Vízuminformációs Rendszer (VIS) fejlesztése*
28. Ezen a téren **vegyes** eredmények születtek.
29. Az Oroszországgal kötött vízumkönnyítési megállapodás 2007. június 1-jén lépett hatályba. 2007-ben tárgyalások folytak Ukrajnával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Szerbiával, Montenegróval, Bosznia és Hercegovinával, Albániával és Moldovával a vízumkönnyítési megállapodásokról, majd még ugyanabban az évben sor került ezek aláírására is; a megállapodások 2008. január 1-jén léptek hatályba.
30. A Bizottság továbbra is erőfeszítéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam állampolgárai rövid távú tartózkodásra jogosító vízum nélkül utazhassanak azokba a harmadik országokba, amelyek állampolgárai vízummentesen utazhatnak az EU-ba. A bizonyos harmadik országokkal (Ausztrália, Kanada) fennálló kapcsolatok terén történt előrelépés ellenére még mindig vannak olyan harmadik országok, amelyekkel kapcsolatban a kölcsönösen vízummentes utazás még nem valósult meg valamennyi tagállam állampolgárai esetében.
31. A Vízuminformációs Rendszer jogszabály-csomagjára vonatkozó 2007. júniusi **politikai megállapodást** követően új projektütemterv készült, amely alapján a központi Vízuminformációs Rendszer 2009. május végétől áll majd rendelkezésre.
32. A hágai program rendelkezik a **közös vízumirodák** hosszú távon való létrehozásáról, figyelembe véve az európai külügyi szolgálat létrehozásáról folyó párbeszédet. Első lépésként felkérték a Bizottságot, hogy nyújtson be a vízumkérelmeket elbíráló közös központok létrehozására vonatkozó javaslatot. A Bizottság 2006-ban nyújtotta be a Közös Konzuli Utasítás ilyen lehetőséget előirányzó módosítását, amely jelenleg a Tanács és az Európai Parlament előtt van megvitatás céljából. A Bizottság azonban aktívan részt vállal a két első ilyen központ létrehozásában, amelyeknek a tagállamok moldovai és montenegrói konzulátusai adnak otthont.

1.3. A biztonság erősítése

1.3.1. A bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti információcsere az adatvédelem és biztonság közötti megfelelő egyensúly megerősítése mellett

33. A szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés megerősítése a bűnüldözéssel kapcsolatos információk határokon átnyúló cseréjének innovatív megközelítését igényli. Ezen a területen már történt **valamennyi előrelépés**.
34. 2007 júniusában politikai megállapodás született a 2007. júniusi német kezdeményezésről, amely olyan határozatra irányul, amely a **prümi szerződés** nem Schengennel összefüggő, harmadik pilléres elemeinek többségét – beleértve az ujjlenyomatokra és DNS-re vonatkozó, valamint jármű-nyilvántartási adatokat – beillesztené az Európai Unió intézményi mechanizmusába. A szöveg elfogadása után ez a hozzáférhetőség elvének részleges végrehajtásának tekinthető. További végrehajtási jogszabályokat terjesztettek elő 2007 októberében (lásd 1. melléklet).
35. A tagállamokkal, valamint a nemzeti és nemzetközi szervezetekkel folytatott széleskörű konzultációkat követően a Bizottság 2007. november 6-án – az átfogó terrorizmusellenes csomag részeként (lásd a lenti 41. bekezdést) – elfogadta az utasok adatainak a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet célzó felhasználásával kapcsolatos közös uniós megközelítésre (**EU PNR**) vonatkozó javaslatot.
36. Ezen felül a SIS II és az Europol 2006-ban beindított információs rendszere közötti kapcsolatot fejlesztése folyamatban van. Meg kell jegyezni, hogy az **Europol és a SISone4all között már fennáll a kapcsolat**.

1.3.2. Terrorizmus

37. Ezen a téren **jelentős erőfeszítéseket** tettek. Érdemes megemlíteni, hogy az EU terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó cselekvési tervének végrehajtása mind a négy területen (megelőzés, védelem, büntető eljárás és válaszadás) folytatódott.
38. A tagállamok határon átnyúló válságkezelési hálózatáról szóló, 2008 januárjában elkészített vizsgálati jelentésben foglalt információk alapján a Bizottság úgy határozott, hogy nem hozza létre az **Európai Bűnüldözési Hálózatot (LEN)**.
39. 2007 folyamán a Tanács párbeszédet folytatott a Tanács Főtitkársága által **előterjesztett szakértői értékelési mechanizmusról**. A nemzeti terrorizmusellenes intézkedések szakértői értékelése során tett ajánlások fényében különféle fellépéseket jelöltek meg a terrorizmus elleni küzdelemre szolgáló nemzeti képességek erősítése érdekében.
40. A Bizottság folytatja vegyi, nukleáris és biológiai fegyverek előállításának, valamint terjesztésének megakadályozása érdekében végzett munkát. A Bizottság **vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) fegyverekre vonatkozó átfogó szakpolitikai csomagot** készít elő 2009 júniusára, magában foglalva valamennyi érintett bizottsági szolgálat szakértelmét. Magában foglal egy CBRN-fegyverekről szóló közleményt, a biológiai veszélyekre való felkészültségről szóló cselekvési tervet, radiológiai és nukleáris fenyegetésekről szóló cselekvési tervet, a biztonságról

és egészségről szóló bizottsági munkadokumentumot, valamint a vegyi fenyegetések visszaszorításáról szóló zöld könyvet.

41. Végezetül meg kell említeni, hogy a hágai cselekvési tervben felvázolt kezdeményezések kiegészítését célzó **további kezdeményezéseket** fogadtak el, nevezetesen az átfogó terrorizmusellenes csomag 2007. november 6-i elfogadásával, beleértve az **EU PNR**-re vonatkozó javaslatot (lásd a fenti 35. bekezdést), a robbanószerekkel kapcsolatos cselekvési tervet, és a terrorizmus elleni harcról szóló kerethatározat (a kerethatározatról szóló értékelő jelentés alapján való) módosítására irányuló javaslatot. Az utóbbi kezdeményezés – amellyel kapcsolatban a közös megközelítésről a Tanács már 2008 áprilisában megállapodott – célja, hogy összehangolja a terrorista bűncselekmény elkövetése érdekében folytatott nyilvános izgatásra, a terroristák toborzására és kiképzésére vonatkozó tagállami rendelkezéseket annak érdekében, hogy ezek a magatartásformák – az interneten keresztül való elkövetés esetében is – az egész Unióban büntethetők legyenek, és annak biztosítása céljából, hogy a terrorista bűncselekményekre alkalmazandó szankciókra, a jogi személyek felelősségére, joghatóságra, illetve büntetőeljárásra vonatkozó meglévő rendelkezések e magatartásformákra is alkalmazandók legyenek.

1.3.3. A szervezett bűnözés elleni küzdelem és megelőzés

42. **Számos fellépés történt e területen:** az Europol által benyújtott, a szervezett bűnözés által képviselt fenyegetések éves értékeléséről szóló jelentés elfogadása (2007 júniusa); pénzügyi vizsgálati irányítócsoporthoz létrehozása; az emberkereskedelemben vonatkozó jogszabályok végrehajtásának felülvizsgálata; a bűncselekményből származó jövedelmek, vagyon és az elkövetéshez használt eszközök elkobzásáról szóló kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentés elkészítése; a vámügyi együttműködést célzó munkaprogramról szóló jelentés elkészítése.
43. Globálisan azonban e területen az előrelépés **jórészt nem kielégítő**. Az előrelépés hiányának legfőbb oka a következő: a Bizottság által végzett vizsgálat után több fellépés (mint például a bűnügyi operatív információkon alapuló bűnüldözésről szóló munkadokumentum kibocsátása, a bűncselekmény bizonyítása során a veszélyeztetettség ellensúlyozására irányuló szabványmódszerről szóló ajánlások, a jogi személyek szervezett bűnözés céljából történő felhasználásának megakadályozása érdekében átláthatóságuk növeléséről szóló ajánlás és/vagy javaslat) esetében úgy ítélték meg, hogy azok többé nem megvalósíthatók, illetve hogy azok olyan intézkedések, amelyek tagállami szinten könnyebben megvalósíthatók.
44. Néhány további fellépést el kellett **halasztani**. Ezek közé tartozik az átfogó európai bűnügyi jelentés előterjesztése, közös követelmények (2009-re előírányzott) meghatározása a pénzügyi nyomozási ismeretekre vonatkozóan, valamint a bűnszervezetben való részvételről szóló kerethatározat elfogadása, amelyről a 2006. júniusi Bel-és Igazságügyi Tanács keretében politikai szintű megállapodás született, azonban egy tagállami parlamenti fenntartás miatt hivatalosan még nem fogadták el.

1.3.4. Rendőrségi és vámügyi együttműködés

45. E területen **elégtelen haladás** történt. Alapos megfontolást követően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos fellépések **már nem megvalósíthatók** (a

tiltott vagy korlátozottan forgalmazható áruk határokon átnyúló tiltott kereskedelme elleni küzdelemről szóló közlemény), illetve más fellépések tárgyalanná tették őket (a közlekedésbiztonság javításáról, valamint a biztonságnak a transzeurópai közlekedési hálózatok rendőrségi és igazságügyi együttműködésbe való bevonása általi erősítéséről szóló irányelvjavaslatot a lenti 58. bekezdésben említett fellépés helyettesítette) Más fellépéseket **elhalasztottak**.

46. 2007-ben a Bizottság benyújtotta a 2004—2006 közötti vámügyi együttműködésre vonatkozó munkaprogram végrehajtásáról és értékeléséről szóló jelentését.
47. Még mindig folyamatban van a közös módszertan kidolgozásáról és rövid távú közös vámügyi és rendőrségi műveletek és/vagy multidiszciplináris közös csoportok létrehozásáról zajló, a Bizottság által vezetett párbeszéd.
48. 2007 júniusában tanácsi szintű politikai megállapodás született **a korrupció elleni küzdelemben részt vevő európai hatóságok hálózatának** létrehozására irányuló német javaslatról. E hálózat felállítását el kellett halasztani, mivel a Tanács általi elfogadása 2008-ra várható, az Európai Parlament véleményének megvizsgálása után.
49. A **nyugat-balkáni** szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó, 2004. évi tanácsi következtetések végrehajtása tekintetében a munka továbbra is folyamatban van. Jelenleg zajlik a Dél-Kelet-Európai Együttműködési Kezdeményezésre vonatkozó új egyezmény – amely lehetővé teszi a Dél-Kelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés számára az Európával folytatott szorosabb együttműködést – véglegesítése a szlovén elnökség idején történő elfogadása céljából.

1.3.5. *Válságkezelés az Európai Unióban*

50. A Bizottság össze kívánja hangolni a tagállami erőfeszítéseket, és a kritikus infrastruktúrák fő elemeinek védelmére biztosítani kívánja a hatékony információs és riasztórendszerek működését. A Bizottságnak az eredetileg 2005-re tervezett, a **kritikus infrastruktúrákra vonatkozó előrejelző információs hálózat (CIWIN)** létrehozásáról szóló jogalkotási javaslatát **elhalasztották**, előterjesztése 2008 végére várható. 2008 januárjában átadták, majd bemutatták a tagállamoknak a rendszer prototípusát.

1.3.6. *Általános bűnmegelőzés*

51. **E területen folyamatos előrelépés zajlik.** Az elmúlt két évben számos szakértői csoport találkozott azzal a szándékkal, hogy megvitassa a bűncselekményekkel és a viktimizációval kapcsolatos információ gyűjtése, elemzése és összehasonlítása céljából létrehozandó európai eszközöket, a tagállami fejleményeket is figyelembe véve. A csoportok a különféle eszközök e tekintetben történő alkalmazhatóságát vizsgálják. Konkrét fellépésekre került sor, különösen ami a sporteseményeken előforduló erőszakos magatartás (huliganizmus) megelőzését illeti: e témában a Bizottság november 28-án és 29-én magas szintű konferenciát szervezett, valamint aktívan részt vett a sportesemények védelmével és biztonságával foglalkozó különböző szakértői csoportok munkájában.

1.4. A jog érvényesülésének erősítése

1.4.1. A kölcsönös bizalom kialakítása

52. Ezen a területen **megfelelő** a fejlődés. Mind a polgári, mind a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést tovább erősíthetné a kölcsönös bizalom megerősítése, valamint a tagállamok jogrendjeinek változatosságán és az európai jog egységességén alapuló európai jogi kultúra folyamatos kialakítása.
53. Az **európai igazságügyi képzési hálózatot** (EJTN) 2006-ban a belga jog alapján hozták létre hivatalosan. Az Európai Képzési Intézet és az EJTN rendszeresen biztosít különféle EU-műhelymunkát a jogi szakma képviselői közötti együttműködés elősegítésére a legjobb gyakorlatok bevezetése céljából.
54. Az **EU igazságszolgáltatási politikáinak és gyakorlatának megvitatására szolgáló fórum létrehozásáról** szóló bizottsági közleményt 2008. február 4-én fogadták el. A fórum, amely igazságügyben dolgozó gyakorlati szakemberekből, elméleti szakemberekből és a nemzeti igazságügyi közigazgatás képviselőiből fog állni, az értékelő mechanizmusokhoz szükséges visszajelzésekkel és hozzászólásokkal látja el a Bizottságot.

1.4.2. Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés

55. E szakpolitikai területen **csékély előrelépés** történt.
56. Számos fellépés (úgy mint a járművezetéstől való eltiltásról szóló javaslat, az európai bizonyításfelvételi parancsot kiegészítő javaslat, valamint a bizonyítékok kezeléséről szóló zöld könyv) időzítését újra kellett gondolni annak érdekében, hogy az e területen zajló lehetséges intézményi fejleményeket is figyelembe vegyék.
57. Egyéb esetekben a fellépéseket más, alkalmasabbnak ítélt intézkedések helyettesítették (mint például a vádlott távollétében hozott (in absentia) határozatokról szóló javaslat és zöld könyv, a szlovén elnökség által előterjesztett jogalkotási kezdeményezést követően). Más esetekben úgy ítélték meg, hogy nem lenne tanácsos uniós szintű jogszabályokat alkotni, mivel nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték annak alátámasztására, hogy az EU számára hozzáadott értéket képviselnének (például a tanúk, valamint az igazságügyi szervekkel együttműködő személyek védelméről szóló javaslat hatásvizsgálatának eredményeit követően).
58. 2008. március 19-én a Bizottság elfogadta a **közlekedési szabálysértések** miatt kiszabott büntetések határon átnyúló végrehajtásának **technikai intézkedések révén** történő elősegítését célzó irányelvjavaslatot, amely lehetővé teszi az uniós járművezetők azonosítását és szankcionálását a jármű nyilvántartása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban elkövetett szabálysértések esetében is.
59. 2007. július 11-én a Bizottság elfogadta **az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló kerethatározat** végrehajtásáról szóló második értékelő jelentést.
60. Mivel számos tagállam nem továbbította a szükséges információt, a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az

Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló 2003. évi kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentést 2008-ra kellett halasztani.

61. A tagállamok közötti véleménykülönbségek miatt **az Európa Tanács pénzmossa, valamint a terrorizmus finanszírozása elleni harcról szóló egyezményének** (Varsói Egyezmény) az EK nevében való megkötéséről és aláírásáról szóló javaslat tekintetében nem történt előrehaladás a Tanácsban, tehát elfogadása késedelmet szenved.
62. Az Egyesült Nemzeteknek a lőfegyverek, részeik és alkatrészeik, valamint lőszerük tiltott előállítására és kereskedelmére elleni jegyzőkönyve megkötéséről szóló bizottsági javaslat esetében a késedelem oka az, hogy meg kell várni, míg a tagállamok végrehajtják a vonatkozó jogszabályokat, nevezetesen a 91/477/EK irányelvet és az export/importengedélyezési rendszerről szóló rendelettervezetet. A lőfegyverekről szóló ENSZ-jegyzőkönyv megerősítése tehát akkor válik lehetővé, amint az irányelv rendelkezéseit átültetik a nemzeti jogszabályokba (2010-ig), valamint megtörténik a rendelet elfogadása és életbe lépése (elvben erre 2009 vége előtt nem kerül sor).

1.4.3. Polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés

63. Ezen a területen **lényeges előrelépés** történt.
64. **A szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló rendelet** (Róma II-rendelet) az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-én fogadta el.
65. Ehhez hasonlóan a Bizottság 2007. február 7-én elfogadta a Az európai fogyasztói szerződésjogra vonatkozó közös referenciakeretet érintő vívmányok felülvizsgálatáról szóló zöld könyvet. A bírósági határozatok hatékony végrehajtása az unióban: az adósok vagyonának átláthatósága című zöld könyvet 2008. március 6-án fogadták el.
66. **A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló irányelvet** hivatalosan 2008 júniusában fogadják el, a második olvasatban történő, társjogalkotók közötti megállapodást követően (az Európai Parlament 2008. április 23-án hagyta jóvá a Tanács közös álláspontját).
67. 2007 novemberében a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia XXI. plenáris (diplomáciai) ülésén végső megállapodás született a tartási kötelezettségekről szóló egyezményről. 2007. október 30-án aláírták a polgári és kereskedelmi ügyekben irányadó bírósági joghatóságról és a bírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, a Közösség, valamint Norvégia, Izland és Svájc által kötött új **Luganói Egyezményt**. A Bizottság javasolta az egyezmény Közösség általi megerősítését.

2. A NEMZETI JOGBA TÖRTÉNŐ ÁTÜLTETÉS NYOMON KÖVETÉSE

2.1. Módszer

68. Ez az eljárás mindenekelőtt azon jogalkotási eszközöket érinti, amelyek esetében szükség van a tagállamok általi átültetésre, így az **irányelveket** és

kerethatározatokat. E jelentés szempontjából az adatgyűjtés lezárásának időpontja **2008. március 31.** volt.

69. A 2. mellékletben található táblázat minden olyan jogi aktust tartalmaz, amelynek átültetési határideje a referencia-időpontban lejárt.
70. Az e jelentésben alkalmazott **módszer** megegyezik a hágai program 2005. évi végrehajtásáról szóló jelentésben bemutatott módszerrel.

2.2. Szakpolitikák szerinti nyomon követés

2.2.1. Általános iránymutatás

71. Az **alapvető jogok** területén a személyes adatok védelméről szóló 95/46/EK irányelv teljesítette célkitűzéseit. Néhány tagállam azonban az irányelv számos fontos rendelkezését még mindig nem ültette át, míg más tagállamok esetében az átültetés, illetve a gyakorlat nincs összhangban az irányelvvel. Néhány, a közösségi jogszabályok be nem tartásán vagy helytelen alkalmazásán alapuló jogsértési eljárás folyamatban van, ezek közül egy tagállam esetében a Bizottság a Bírósághoz fordult.

2.2.2. Uniós polgárság

72. 2006. április 30-ától a kulcsfontosságú 2004/38/EK irányelv, amely egységes szerkezetbe foglalja és módosítja az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz való jogát, hatályon kívül helyezett számos, az uniós polgárok és harmadik államok állampolgárai szabad mozgására vonatkozó jogi eszközt, illetve számos ilyen jogi eszköz helyébe lépett. Az átültetés kezdeti elhalasztása után fokozták az erőfeszítéseket. Számos tagállam azonban csak részben tett eleget közzéi kötelezettségének. Ennek eredményeként még folyamatban van néhány jogsértési eljárás, egyes tagállamok esetében az eljárás már a peres szakaszban van¹⁰.
73. A személyek szabad mozgására vonatkozó, a 2004/38/EK irányelvvel egységes szerkezetbe foglalt korábbi közösségi jogszabályokat illetően néhány jogsértési eljárás még folyamatban van a közösségi jogszabályok be nem tartása vagy helytelen alkalmazása miatt három tagállam ellen. Mindhárom ügyben a per előrehaladott szakaszban van, az EK-Szerződés 228. cikke szerinti indokolással ellátott véleményig terjedően.

2.2.3. Menekültügy, migráció, határok

74. A **menekültügy** terén az átültető intézkedések közzéi általában **elég lassú**. A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló irányelv átültetése a tagállamok többségében kielégítő módon megtörtén. A menekültként vagy nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló irányelv tekintetében azonban kilenc tagállam még nem tett eleget közzéi kötelezettségének. Tizenhárom tagállam még nem közölte a menekültügyi eljárásokról szóló újabb irányelvet teljes mértékben átültető intézkedéseket.

¹⁰ Bár a szabad mozgásról szóló „rég” aktusok hatályukat veszítették, rendelkezéseiket a 2004/38/EK rendelet átvette és egységes szerkezetbe foglalta.

75. A **legális migráció** tekintetében fokozták az erőfeszítéseket a családegyesítésről, illetve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló irányelv átültetését szolgáló intézkedések közlése tekintetében. Az egyik irányelvet illetően egy, a másik irányelv tekintetében három tagállam még nem teljesítette kötelezettségét, több mint két évvel az átültetés határideje után. A Bíróság a legtöbb tagállamot marasztalt el a közlés elmulasztása miatt. A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, illetve más hasonló célból történő beutazásának feltételeiről szóló irányelv tekintetében három tagállam, a harmadik országbeli állampolgároknak tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó irányelv tekintetében tíz tagállam, a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett állampolgáraitól szóló irányelv tekintetében pedig két tagállam még mindig nem teljesítette az átültetésre megállapított határidőt.
76. Az illegális bevándorlást illetően a három legrégebben elfogadott jogi eszköz átültetése terén sikerült haladást elérni¹¹. Az újonnan elfogadott jogi eszközök tekintetében azonban az **átültetésben elért haladás vegyes**. Úgy tűnik, három tagállam különös nehézségekkel küzd a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló irányelv átültetése vonatkozásában; a Bíróság e tagállamokat marasztalta el a közlés elmulasztása miatt. A fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló irányelv esetében két tagállam elmulasztotta az átültetésre megállapított határidőt.

2.2.4. Védelem

77. A szervezett bűnözés elleni küzdelemmel, valamint a rendőrségi és vámügyi együttműködéssel kapcsolatos jogi eszközök, különösen az EU-Szerződés VI. címe alapján elfogadott egyezmények és azok jegyzőkönyveinek végrehajtását e jogi eszközök természete miatt nehéz értékelni, mivel ezek nem írják elő sem a tagállamok formális tájékoztatási kötelezettségét, sem a nemzeti szintű végrehajtásról készítendő jelentést. **E jogi aktusok minél hamarabbi ratifikálása elsődleges prioritás marad.**
78. Így a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó jogi eszközöknek nemzeti szinten történő megfelelést és/vagy ezek alkalmazását **rendkívül nehéz értékelni**, mivel ezek a jogi eszközök gyakran sem jelentés készítését nem írják elő, sem a tagállamok kötelezettségét a megfelelő nemzeti intézkedések közlésére. A pénzügyi hírszerző egységeik együttműködéséről szóló kerethatározatot illetően a legtöbb tagállam esetében úgy lehet tekinteni, hogy azok jogilag megfelelnek a határozat legtöbb kulcsfontosságú követelményének.
79. A rendőrségi és vámügyi együttműködéssel összefüggésben haladás történt a II. Nápolyi Egyezmény ratifikálása terén. Számos tagállam részéről további erőfeszítésekre van szükség az adatoknak az Interpollal történő cseréjéről szóló közös álláspont átültetésének szintje terén.

¹¹ A harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló irányelv, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményt kiegészítő irányelv és a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtásról szóló irányelv.

2.2.5. Igazságügy

2.2.5.1. Büntető igazságszolgáltatás

80. A biztonság területén (a fenti 2.2.4. pont) nehéz értékelni e szakpolitika nemzeti szintű végrehajtását az elfogadott aktusok jellege, valamint a Bizottság és a Bíróság korlátozott hatásköre miatt.
81. A **kölcsönös elismerés** terén az európai elfogatóparancs valamennyi tagállamban működik, azonban jelentős számú tagállamnak erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a kerethatározatnak teljes mértékben megfeleljen.
82. A vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedésekről szóló kerethatározat végrehajtása továbbra is csalódást kelt. Több mint két évvel a végrehajtásra megállapított határidő lejártá után tizenkét tagállam még nem, vagy csak részlegesen teljesítette közzéadási kötelezettségét.
83. A pénzbüntetésekről szóló kerethatározatról eddig nem áll rendelkezésre információ.
84. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén elfogadott harmonizációs eszközöket illetően az e közlemény által vizsgált időszakban korlátozott számú bizottsági jelentés kiadására került sor. A euro hamisításával szembeni védelemmel, magánszektorban tapasztalható korrupcióval, a bűncselekményhez felhasznált eszközökkel és az abból származó jövedelmekkel kapcsolatos jogi eszközökről szóló jelentések általában nem megfelelő átültetésről számolnak be az értékelt tagállamokban. A közzéadási kötelezettségüket még nem teljesített tagállamok száma változó, azonban továbbra is magas.
85. A terrorizmus elleni küzdelemről szóló kerethatározat tekintetében valamennyi tagállam közölte az átültetést szolgáló nemzeti intézkedéseit. A fő intézkedések végrehajtása kielégítőnek tekinthető, azonban még mindig tapasztalhatók hiányosságok.
86. A 2004-ben csatlakozott 12 tagállam közül további négyben¹² előrelépés történt az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény és jegyzőkönyvei ratifikálása terén. Sajnálatos, hogy a második jegyzőkönyv még nem lépett hatályba egy tagállam általi ratifikáció híján.

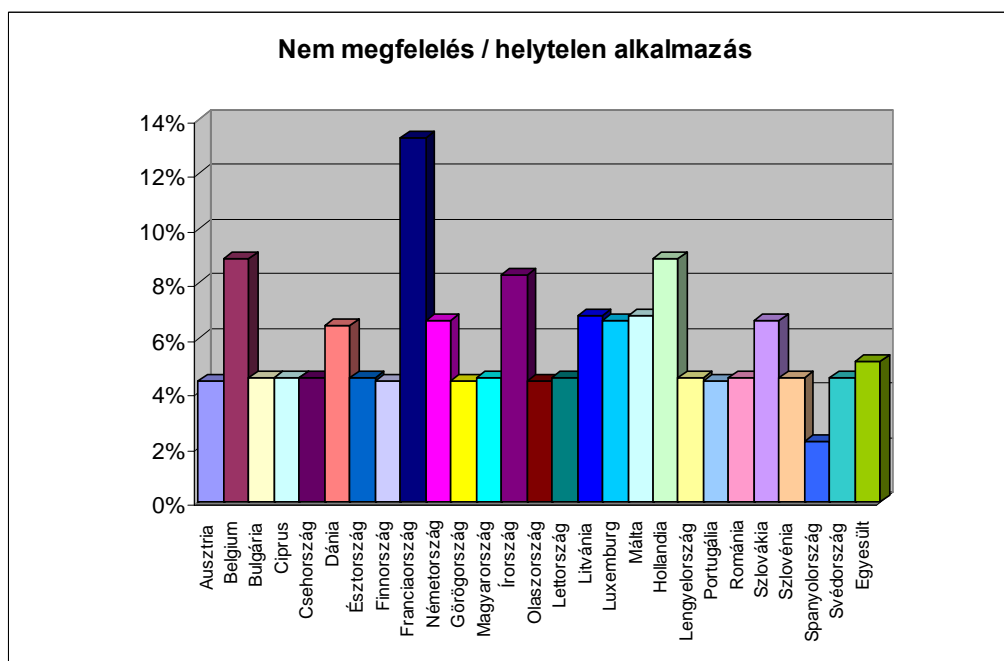
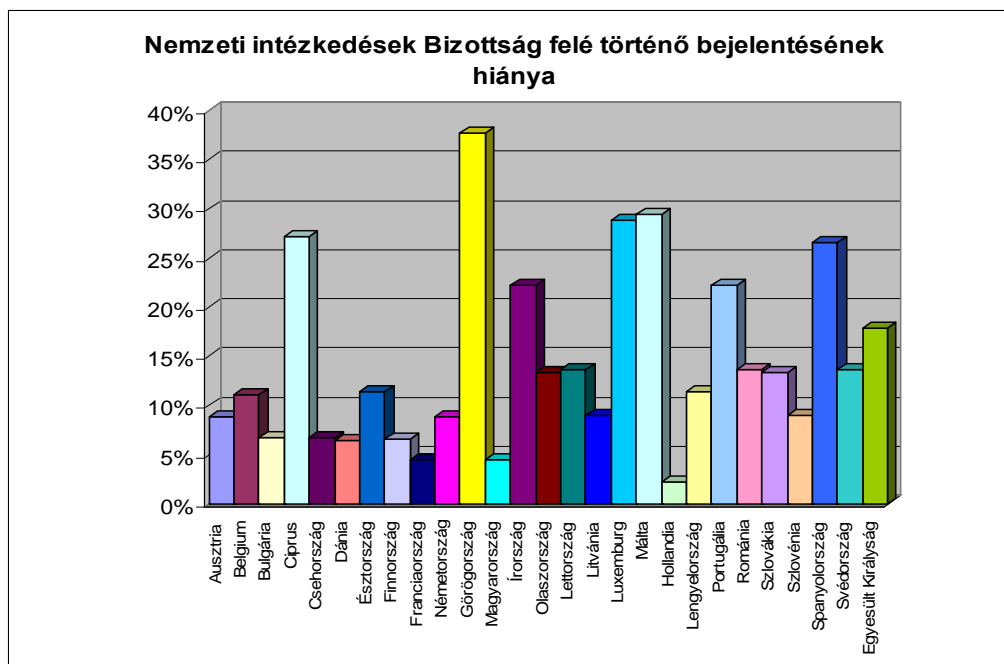
2.2.5.2. Polgári igazságszolgáltatás

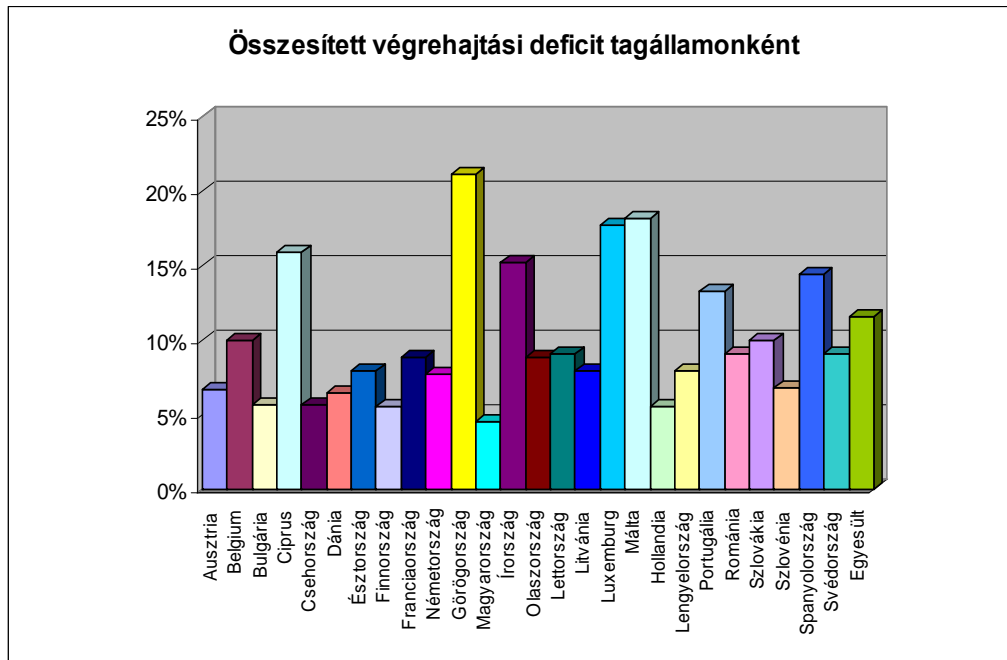
87. A költségmentességre, illetve a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésére vonatkozó két irányelv átültetése tekintetében előrelépés történt, úgy tűnik azonban, hogy egy tagállam különös nehézségekkel küzd e téren.
88. Két rendelet – a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében a bíróságok közötti együttműködésről szóló, valamint a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló rendelet – alkalmazásának általános szintje kielégítőnek tekinthető.

¹² A hivatkozás azokra a tagállamokra vonatkozik, amelyek 2004-ben és 2007-ben csatlakoztak az EU-hoz.

2.3. Tagállamok szerinti nyomon követés

89. A 2. melléklet táblázatában szereplő két mutatóból valamennyi jogi eszközre vetítve az alábbi összkép adódik. Az alábbi első két táblázat mutatja a tagállamok általi mulasztásokat egyrészt az átültetési intézkedésekről való közléssel (első táblázat), másrészt a nem megfelelő átültetéssel vagy helytelen alkalmazással (második táblázat) kapcsolatban. Az alábbi harmadik táblázat e két mutató együttese alapján tükrözi a mulasztásokat tagállamonként.





3. KÖVETKEZTETÉSEK

90. A hágai cselekvési tervről szóló harmadik éves ellenőrző jelentés **nagyjából megerősíti az előző jelentésekben foglalt tendenciákat.**
91. Csakúgy mint 2005-ben és 2006-ban, **elégtelen előrelépés történt, főként a harmadik pillérhez kapcsolódó területeken**, például a szervezett bűnözés elleni küzdelem és megelőzés, a rendőrségi és vámügyi együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén. A **terrorizmus elleni küzdelem** – amely a bel- és igazságügy terén továbbra is az egyik legfontosabb politikai prioritás – az egyetlen harmadik pillérhez tartozó terület, ahol megfelelő haladás történt.
92. A 2005-ös és 2006-os eredményekkel összhangban az **első pillérbe** tartozó fellépések kapcsolatban sikerült a legnagyobb mértékű haladást megvalósítani. **Jelentős haladás** történt a magas politikai prioritású területeken, mint amilyen például a migráció, határellenőrzés és a polgári jogi ügyekben történő igazságügyi együttműködés.
93. Az EK-Szerződés IV. címe alá tartozó jogi eszközökre vonatkozó nemzeti átültető intézkedések közlését illetően néhány tagállamban (úgy mint Németország és Olaszország) az előző évi jelentésben vizsgált helyzethez képest jelentős előrelépés történt. A helyzet azonban továbbra is csaldóást kelt számos tagállam esetében az átültetési határidő elmulasztását, valamint az átültetésben mutatkozó késedelmet tekintve, amely gyakran meghaladja az egy évet, alkalmanként több évet is.
94. Az EU-Szerződés VI. címe alá tartozó jogi eszközök tekintetében fokozni kellene az erőfeszítéseket mind a kellő határidőben történő, mind a teljes körű átültetés érdekében. Bár egyes jogi eszközöket illetően a tagállamok érték el haladást, a kerethatározatok átültetését szolgáló nemzeti intézkedések közlésében hosszú késedelmek fordulnak elő. A késedelmek néha több évet is meghaladnak, és az uniós

jogi eszközök nemzeti szinten történő átültetésének hiánya következtében „virtuálissá” vált a jogi keret a büntetőügyekben történő rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén. Ezenkívül a vizsgált esetekben a tagállamok általi átültetés gyakran hiányos vagy helytelen.

95. Bár az előrelépés 2007. évi általános csökkenésének különböző okai vannak, az EU-szerződés VI. címéhez kapcsolódó kérdésekben a lassú fejlődés megerősíti a korábbi bizottsági jelentésekben megfogalmazott aggodalmakat, valamint annak **szükségét**, hogy ezeken a területeken **javuljon a döntéshozatal**.
96. Az **uniós fellépések újraindítása és új lendülete** érdekében – különösen azokon a területeken, ahol az elmúlt években csekély fejlődés történt – 2009. folyamán a Bizottság elő kívánja terjeszteni **a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése területén a szakpolitikák jövőjéről szóló közleményét**. E közlemény – amely majd a JLS-térség új, a 2010–2014 közötti időszakra szóló többéves programjáról szóló párbeszédnek és a program előkészítésének alapját képezi – válik a tamperei és a hágai program utódjává.
97. A június 17-én elfogadott, **a bevándorlásról szóló közlemény és a menekültügyi politikai terv** szolgál ezeken a területeken zajló jövőbeli fejlődéssel kapcsolatos párbeszéd alapjául, amely aztán beépül az új többéves programról szóló 2009. évi közleménybe.