



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

EU bel- és igazságügyi politika,
vízum és bevándorlási politika

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2013.



TARTALOM

1. Az Európai Unió bel- és igazságügyi politikájának kialakulása	3
1.1. Bel- és igazságügyi együttműködés 1991-ig.....	3
1.2. A Schengeni Egyezmények.....	4
1.3. Az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései.....	5
1.4. Bel- és igazságügyi együttműködés 1991 után	5
1.5. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén létrehozott uniós ügynökségek.....	7
2. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Lisszabon után	9
2.1. Bevezetés.....	9
2.2. Határellenőrzés és vízum politika.....	11
2.3. Menekültügyi és bevándorlási politika.....	12
3. Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben	13
4. Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben	14
4.1. Büntető-eljárásjogi kérdések és a vészfék-mechanizmus.....	14
4.2. Büntető anyagi jogi jogharmonizáció.....	16
4.3. Eurojust.....	17
4.4. Európai Ügyészség.....	17
5. Rendőrségi együttműködés	19
6. Stockholmi Program	20
Válogatott bibliográfia	21

1. Az Európai Unió bel- és igazságügyi politikájának kialakulása

A bel- és igazságügyi együttműködés gyökerei az európai integráció földrajzi területén az 1960-as évek végére nyúlik vissza. A kezdeményezések informális és formális szervezeti keretek közötti létrejötte mind azt jelezte, hogy a szabadabbá vált, kontinenseken is átnyúló személymozgás ténye összehangolt cselekvést igényel a tagállamok részéről. A társadalmi igény a legális és illegális cselekmények hatékony, gyors és nemzetközi együttműködés keretében történő megvalósítására egyre nyilvánvalóbbá vált. A gazdasági integráció megteremtett bizonyos szervezeti kereteket, amelyek legalábbis arra alkalmasak voltak, hogy a bel- és igazságügy igazán problémás kérdéseiről elinduljon az egyeztetés és a politikai szintű kommunikáció a tagállamok között, sőt az európai kontinens jóformán összes állama között.

Ennek a fejlődési folyamatnak a főbb állomásait időrendi sorrendben az alábbiakban foglaljuk össze.

1.1. Bel- és igazságügyi együttműködés 1991-ig

- 1.1.1 Az 1969-ben az **Európai Politikai Együttműködés** (EPE) az akkori Európai Közösség tagállamainak külpolitikai tárgyú egyeztetési fórumaként jött létre, amelynek keretében a tagállamok különböző szintű fórumokon a bel- és igazságügyi kérdések főként külpolitikai vonatkozásairól is tanácskoztak. Az államfői és miniszteri szintű tárgyalásokon többek között a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a nemzetközi emberkereskedelem témakörei szerepeltek.
- 1.1.2 A „**Polgárok Európája**” koncepció többször is terítékre került a tagállamok és az európai integráció programjában: 1984-ben az Európai Tanács fontainebleau-i ülésén megállapodás született az Adonnino-bizottság felállításáról, amelynek legfőbb feladata az említett koncepció megvalósítását szolgáló javaslatok kezdeményezése és kidolgozása volt.
- 1.1.3 A tagállamokban uralkodó közrendi állapotokról, az egyre terjedő nemzetközi szervezett bűnözésről és terrorizmusról évente két miniszteri találkozót szerveztek a tagállamok már 1976-tól kezdődően. Az ún. **Trevi-csoport** az akkori Európai Közösségen belüli bel-és igazságügyi kormányközi együttműködés első szervezett, állandó testülete volt, tapasztalatcsere, információcsere és egyeztetés volt a legfőbb feladata.
- 1.1.4 Az Európai Közösség közös belső határain történő személyellenőrzés megszüntetése egy hosszabb, kiterjedt folyamat tárgya: az ún. **schengeni egyezmények** alapján 1985-

ben indult folyamat lépcsőzetesen terjed az Európai Unió jelenlegi külső határai irányába, az időközben csatlakozott tagállamokat is érintve.

1.1.5 Az 1986-ban aláírt **Egységes Európai Okmány** (EEO) bel- és igazságügy témakörben a tagállamok közötti személymozgás további könnyítésével egyidejűleg a járulékos biztonsági kockázatok kezelésére is figyelmet fordított. A tagállamok bevonták a szervezett bűnözés és az illegális migráció elleni küzdelmet a közösségi együttműködés keretei közé. Ezzel egyidejűleg a külső határok fokozott ellenőrzése, egységes menekült- és bevándorlási politika kialakítása is felmerült. Az EEO keretei közötti feladatok végrehajtására, de az Európai Közösség szervezeti rendszerén kívül a tagállamok ideiglenes, funkcionálisan szerveződött munkacsoportokat állítottak fel: ilyen volt például a kábítószer-ellenes munkacsoport (CELAD), a bevándorlási, vagy éppen a vámhatóságok együttműködését segítő ad hoc munkacsoport.

1.2. A Schengeni Egyezmények

A Schengeni Egyezményt 1985-ben eredetileg Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia és Luxemburg írta alá, 1990-ben és 1995-ben a végrehajtási egyezmények aláírására is sor került. Az Egyezmény céljai:

- az Európai Közösség tagállamai között a személyellenőrzés belső határokon történő fokozatos megszüntetése
- a külső határok ellenőrzésének megerősítése
- együttműködés a tagállamok rendőrségi és igazságügyi (főként bírói) szervei között.

Az Egyezmény által a rendőri és igazságügyi együttműködési feladatok végrehajtását szolgáló eszközök az alábbiak:

- SIS és SIS II (Schengen Information System) – a schengeni információs rendszer a térség államainak rendőri és egyéb bűnüldöző hatóságoktól, valamint igazságügyi szerveitől származó információkat és ún. figyelmeztető jelzéseket tartalmaz keresett és eltűnt személyekről, a személyek bűnügyi adatairól, elveszett és ellopott tárgyokról, beutazási tilalmakról
- SIRENE adatbázis, amely a fentiekben írt figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kiegészítő információk tagállamok közötti cseréje.

1999-től – az Amszterdami Szerződés hatályba lépésétől – a Schengeni Egyezmények (schengeni vívmányok, másképpen: schengen acquis) az uniós jog részét képezik: az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv emelte be az Európai Unió jogrendjébe. A Lisszaboni

Szerződéshez csatolt „Az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányok” címet viselő 19. számú jegyzőkönyv alapján folytatják jelenleg az EU-tagállamok a fentiekben vázolt együttműködést.

A schengeni térségben részt vevő államok jelenleg 22 uniós tagállam és három nem EU-tagállam: Izland, Norvégia és Svájc. Az Egyesült Királyság és Írország csak a rendőri együttműködésben vesznek részt, Dánia speciális helyzetet vívott ki magának az egyezmény rendszerén belül. Magyarország 2007. december 21. óta tagja a schengeni térségnek, három uniós tagállam: Bulgária, Románia és Ciprus ugyan aláírók, de még nem teljes jogú tagok.

1.3. Az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései

Az 1992-ben aláírt, és 1993. november 1. napján hatályba lépett Szerződés az Európai Unióról (EUSz) – kettős természetű: alapító és módosító szerződésként – létrehozta az Európai Uniót és három pillérét. Ebben a pilléres szerkezetben a Bel- és Igazságügyi Együttműködés címet viselő harmadik pillér kormányközi együttműködési formaként jött létre, tartalmát az akkori számozás szerinti K. cikkek rendezték. „Közös érdekű” ügynek minősítették az Unió akkori tagállamai az alábbi bel- és igazságügyi területeket (K1 cikk):

- igazságügyi együttműködés büntető ügyekben
- rendőrségi együttműködés
- vámügyi együttműködés
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben
- kábítószer kereskedelem elleni harc
- nemzetközi méretű csalások elleni harc
- külső határok átlépése
- bevándorlás és menekültügy

A Maastrichti Szerződés (EUSz) a harmadik pillér számára is önálló eszközrendszert, önálló jogforrási formákat hozott létre. Ezek bemutatására az alábbiakban kerül sor.

1.4. Bel- és igazságügyi együttműködés 1991 után

Az 1997-ben aláírt, és 1999. május 1. napján hatályba lépett Amszterdami Szerződés (ASz) módosításai nagymértékben átalakították az akkori Unió harmadik pillérének tartalmát. Ennek megfelelően a harmadik pillér elnevezése is változott, új neve: Büntető ügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (EUSz 29-35. cikkek) lett. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv révén a schengeni acquis egy része is ehhez a pillérhez került, és az első pillérbe emelték át a tagállamok, az Európai Közösségről szóló szerződés 61-69.

cikként az polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés számos elemét („közösségiesítés”).

Az Amszterdami Szerződés módosításaival a tagállamok a harmadik pilléres tevékenységek számára új célt is megfogalmaztak: e tevékenységeknek a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel biztosítaniuk kell a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Kiemelt tevékenység területekként nevezte meg az Amszterdami Szerződés a szervezett vagy egyéb súlyos bűncselekmények elleni küzdelmet, így különösen a terrorizmust, az emberkereskedelmet, a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekményeket, a tiltott kábítószer-kereskedelmet, a tiltott fegyverkereskedelmet, a korrupciót és a csalást.

Az uniós tagállamok állami apparátusának két szereplőjét érintették a feladatok: a rendőrségi együttműködést valamint a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. A rendőrségi együttműködés eszközeként a szerződés lehetőséget ad a rendőri szervek, vámhatóságok és egyéb tagállami hatóságok közvetlen együttműködésére, valamint az EUROPOL igénybe vételére és a CEPOL létrehozására. Az igazságügyi együttműködés lehetséges eszközeként a szerződés lehetőséget ad a tagállamok igazságügyi hatóságainak és egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságainak szorosabb együttműködésére, a tagállamok büntetőjogi szabályainak közelítésére, továbbá az Európai Igazságügyi Hálózat igénybe vételére és az Eurojust létrehozására.

A harmadik pillér keretében a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés szervezeti rendszerében az Unió intézményei közül a Tanács kapta – az uniós tevékenységi terület kormányközi jellegére is tekintettel – a legtöbb feladatot. A Bel- és Igazságügy-miniszterek Tanácsaként üléselő Tanácsot munkájában segíthette a COREPER, a K4 illetve Együttműködési Bizottság, az ún. „irányító csoport” (CATS) és számos állandó illetve ad hoc munkacsoport. Az Európai Bizottság kezdeményezési joga ezen a területen korlátozott volt, de a tagállamok is megkapták – akár egyedülként is – a jogalkotás kezdeményezés jogát. Az Európai Bíróság kizárólag a tagállamok kifejezett alávetése alapján járhatott el a harmadik pillérhez tartozó kérdések illetve jogi viták kapcsán, kötelező joghatósággal az itt kibocsátható jogi aktusok természete miatt sem rendelkezett.

A harmadik pillér tárgykörében kibocsátható jogi eszközök körét az EUSz az alábbiakban határozta meg: közös álláspont, közös fellépés (ASz megszüntette), egyezmény, kerethatározat (ASz hozta létre), határozat, és több, nem nevesített jogforrás (pl.: ajánlás, vélemény, memorandum). Alább néhány konkrét példa:

- 1996. március 4.-én elfogadott közös álláspont, amelyet a Tanács az EUSz K.3 cikke alapján fogadott el a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény 1. cikkében szereplő menekült fogalom meghatározásának összehangolt alkalmazásáról
- 1999. március 29.-én elfogadott közös álláspont, amelyet a Tanács az EUSz K.3 cikke alapján fogadott el a szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről
- Egyezmény az EUSz K.3 cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről
- Egyezmény az EUSz K.3 cikk alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről
- A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogadóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról.
- A Tanács 2009/315//IB kerethatározata (2009. február 26.) a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról.

1.5. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén létrehozott uniós ügynökségek

1993 után, az Európai Unió és a harmadik pillér létrehozatalát követően a tagállamok közötti együttműködés intézményesült formái is létrejöttek – ügynökségek formájában: EUROPOL, EUROJUST ÉS CEPOL néven.

Az **EUROPOL (Európai Rendőrségi Hivatal)** az Európai Unió rendvédelmi ügynöksége, amely 1992-ben jött létre és teljes körű működését 1995-ben kezdhette meg Hága székhellyel. Célja az uniós tagállamok szoros és hatékony együttműködésének elősegítése a szervezett bűnözés elleni harcban különösen az alábbi területeken: terrorizmus, kábítószer-csempészet, embercsempészet, gyermekpornográfia, pénzhamisítás, gépjárműcsempészet, bevándorló hálózatok. Az EUROPOL tagjai a tagállamok bűnüldöző szerveinek képviselői: rendőrség, határőrség, vámhivatal, bevándorlási hivatal, biztonsági hivatalok küldöttei.

Az ügynökség feladata az uniós tagállamok rendvédelmi szerveinek támogatása, ennek érdekében az alábbi tevékenységeket jogosult végezni – anélkül, hogy az EUROPOL képviselőiben eljáró tisztteknek közvetlen letartóztatási jogosultságuk lenne. A végezhető tevékenységek: a tagállamok közötti releváns információcsere előmozdítása, műveleti elemzés, operatív műveletek támogatása és koordinálása közös nyomozócsoportok felállításával vagy egyéb

célravezető módon, szakértelem és technikai támogatás biztosítása a tagállamok területén történő nyomozáshoz és műveletekhez, stratégiai jelentések és bűnügyi elemzések készítése, bűnügyi adatokat tartalmazó számítógépes rendszer üzemeltetése.

Az Egyesült Királyság területén, Bramshill városában 2005-ben létrehozott **Európai Rendőrakadémia (CEPOL)** célja a határokon átívelő együttműködés ösztönzése a bűnüldözés elleni harc, a közbiztonság és a közrend fenntartására irányuló tevékenységek terén. Az uniós tagállamok vezető beosztású rendőrtisztjei számára biztosít együttműködési lehetőséget szemináriumok, tanfolyamok, konferenciák szervezése, közös kutatások és elemzések keretében.

Az **EUROJUST, az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége** 2002 óta működik Hágában. A szervezeti egység célja a tagállamok illetékes igazságügyi hatóságai közötti koordináció ösztönzése és javítása a legalább két uniós tagállamot érintő nyomozások és a büntetőeljárások terén – főként a kölcsönös nemzetközi jogsegély és az európai elfogatóparancs révén. Az illetékes tagállami hatóságokat az EUROJUST felkérheti arra, hogy

- konkrét bűncselekményekre vonatkozóan rendeljenek el nyomozást vagy indítsanak büntetőeljárást
- hangolják össze az illetékes hatóságok tevékenységét
- hozzanak létre közös nyomozócsoportokat
- bocsássanak az egység rendelkezésére minden olyan információt, amely feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen.

Az 1998 óta büntetőügyekkel összefüggésben eljáró tagállami hatóságok közötti kapcsolatfelvétel megkönnyítése, tapasztalatsere és információszolgáltatás céljával létrejött **Európai Igazságügyi Hálózat** 2001-től polgári és kereskedelmi ügyekben is hasonló tevékenységet jogosult végezni. Tagjai az uniós tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt kapcsolattartó személyek és az összekötő bírák.

2. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térsége – Lisszabon után

2.1. Bevezetés

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió célja, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térséget kínáljon a polgárai számára. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címében szabályozott tárgykör első része általános rendelkezéseket tartalmaz (67-76. cikkek), ezt követik a speciális területekre vonatkozó szabályok. Jelen oktatási segédanyag a továbbiakban ehhez a szerkezethez igazodva kívánja bemutatni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség primer uniós jogi rendszerét.

A kialakítandó uniós politika **célkitűzései** a következők (67. cikk):

- a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességének biztosítása, továbbá a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló politika kialakítása a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén
- a biztonság magas szintjének garantálása a bűncselekmények megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri és igazságügyi hatóságok tevékenységének koordinációjára vonatkozó intézkedésekkel, továbbá a büntetőjogi és büntető eljárásjogi szabályok közelítése révén
- az igazságszolgáltatáshoz való könnyített hozzáférés különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével.

Az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel rögzíti, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése a jövőben elsősorban a polgárokat megillető **alapvető jogok, valamint a tagállamok eltérő jogrendszereinek és jogi hagyományainak tiszteletben tartásával történik**. Hasonló tartalmú kötelezettség már az EUSz 6. cikkéből is következik, de ennél a szakpolitikánál történt kifejezett kiemelése új jelenség, másrészt fontos jogértelmezési szerepe van. Az alapjogi elkötelezettség konkretizálását a Stockholmi Program szolgáltatja, amely szerint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséget elsősorban egy közös alapjogi térségként kell felfogni, ahol az emberi méltóság és az Unió Alapjogi Chartájában felsorolt további jogok állnak a középpontban. Ebbe a körbe tartoznak többek között: a személyt megillető szabadságjogok, a magánélet tiszteletben tartásához való jog, adatvédelem, a szociálisan hátrányos helyzetű személyek sajátos igényeinek figyelembe vétele. Az Európai Tanács által elfogadott Stockholmi Program

képezi az Európai Unió intézkedéseinek öt éves tervét (2009-2014) az uniós polgárság, az igazságszolgáltatás, a biztonság, a menekültügy és a bevándorlás terén. A Bizottság 2010-ben konkrét javaslatokat tartalmazó akciótervet készített a Stockholmi Program megvalósítása érdekében. Az uniós intézkedések minimumkövetelményeit – bizonyos értelemben korlátait – az Európai Unió Alapjogi Chartáján túl a tagállamok eltérő jogrendszerei és jogi hagyományai alkotják (EUMSZ 67. cikk (1) bekezdés). E minimumkövetelmények, illetve korlátok érvényesítése a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdés: speciális „vészfék-mechanizmus” szolgálja ezt a célt, új rendelkezés formájában az EUMSZ 82. cikk (3) bekezdése, valamint 83. cikk (3) bekezdése alapján.

A Lisszaboni Szerződés újítása továbbá, hogy biztosítja a szabadság, a biztonság és a jog térségével kapcsolatos **intézkedések keretfeltételeit**: ezzel összefüggésben az EUMSZ az Európai Tanács feladatává teszi a jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatások kibocsátását (68. cikk). A rendőrségi együttműködés valamint a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés terén kibocsátandó uniós intézkedéseknek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhangjáról a nemzeti parlamentek jogosultak gondoskodni (EUMSZ 69. cikk).

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos intézkedésekhez az Unió **szervezeti és döntéshozatali rendszere** a következők szerint vehető igénybe. Az Európai Tanács a vészfékmechanizmus esetén jár el, továbbá stratégiai döntések meghozatalára jogosult – ilyen például a Stockholmi Program (2010-2014), korábban: a Tamperei Program (1999-2004) valamint a Hágai Program (2005-2009). Az Európai Unió Tanács a Bel- és Igazságügy-miniszterek Tanácsa formációban jár el, munkáját főként a COREPER, a COSI (Standing Committee on Internal Security), valamint állandó és ad hoc munkacsoportok segítik. A szabadság, a biztonság és a jog térségével kapcsolatos jogalkotási kezdeményezés a Bizottságot illeti meg, illetve a tagállamok egynegyedének javaslata alapján indulhat és rendes jogalkotási eljárás keretében zajlik, melynek során az ministerek tömörítő Tanács minősített többséggel az Európai Parlamenttel, mint társ-jogalkotóval közösen bocsátja ki az EUMSZ szerinti jogi aktusokat. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új jelenség, hogy az Európai Unió Bírósága – a hatályba lépést követő öt éves átmeneti idő után kötelező hatáskörrel bír az e tárgykörben kibocsátott jogforrásokkal kapcsolatos viták esetén.

Összegezve a 2009. december 1. utáni helyzetet: a korábbi elnevezések változnak, a tevékenységi területek egy az alapító szerződésben (EUMSZ) egy helyre, egy címbe kerülnek, megszűnik a pillérrendszer, egységes jogforrási rendszer alkalmazandó és a jogalkotás kezdeményezése a Bizottsághoz kerül.

Az elnevezés változásai tehát:

- a Maastrichti Szerződés szerint „Bel-és igazságügyi együttműködés”
- az Amszterdami Szerződés szerint: „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés”
- a Lisszaboni Szerződés szerint: „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, amely felöleli az eredeti – Maastrichti Szerződéssel létrehozott harmadik pilléres területeket

A bel- és igazságügyi együttműködés területei által érintett területek egy helyre kerülnek az alapító szerződésen belül: EUMSZ V. Cím, 67-89. cikkek.

Az Unió pillérrendszere megszűnt, a jogalkotás főszabályává minden területen a rendes jogalkotási eljárás vált. Kivétel azonban éppen a tárgyalta tevékenységi területen van: a büntügyi, a családjogi és az operatív rendőrségi együttműködés esetében a különleges eljárás alkalmazandó főszabályként, tehát az Európai Unió Tanácsa a jogalkotó egyhangú szavazás mellett.

Az egységes jogforrási rendszer alkalmazandó az EUMSZ 28. cikke szerint jogforrások: rendelet, irányelv és határozat – tehát a korábbi kerethatározatok helyét átveszik a hagyományos irányelvek, amelyeknél már az Európai Unió Bírósága jogfejlesztő tevékenysége eredményeképpen – megfelelő feltételek fennállta esetén – bekövetkezhet a vertikális közvetlen hatály minősége is.

Öt éves átmeneti időszak után az Európai Unió Bíróságának hatásköre teljes mértékben ki fog terjedni – addig csak a tagállamok kifejezett alávetése esetén járhat el – a szabadság, a biztonság és a jog térségével összefüggő jogviták esetén.

Az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségét megteremti az EUMSZ 86. cikke – egyhangú tanácsi döntéssel.

Létrejön a COSI (Standing Committee on Internal Security), vagyis a Belbiztonsági Bizottság az EUMSZ 71. cikke alapján, amelynek munkájáról folyamatosan tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.

2.2. Határellenőrzés és vízumpolitika

Az Európai Unió elődjének, az Európai Gazdasági Közösségnek és tagállamainak eredeti célkitűzései között – az áruforgalom és a szolgáltatások szabad áramlásának megteremtése mellett – a személyek szabad mozgásának megteremtése is szerepelt, már az 1950-es évek végén is. Az európai integráció több évtizedes fejlődés után jutott el addig az állapotig, amelyben meg is valósul a tagállamok közötti belső határokon át történő szabad személymozgás, amely egyúttal feltételezi az Unió külső határain történő személymozgás ellenőrzését és a határátlé-

pés eredményes felügyeletét. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások értelmében az Unió ezzel összefüggő szakpolitikáinak célja (EUMSZ 77. cikk):

- belső határok átlépésekor mindenfajta határellenőrzés megszüntetése - állampolgárságtól függetlenül
- eredményes külső határellenőrzés és felügyelet
- külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése.

A jelenleg hatályos alapító szerződés szövege a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő minden olyan tárgykörre, ami az EUMSZ 77. cikk hatálya alá esik, többek között:

- vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politika
- a külső határokat átlépő személyek ellenőrzése
- harmadik országok állampolgárai rövid idejű szabad mozgásának feltételei az Unión belül
- integrált határőrizeti rendszerek fokozatos bevezetéséhez szükséges minden intézkedés

Különleges jogalkotási eljárás hatálya alá helyezi az EUMSZ 77. cikk (3) bekezdése az uniós polgárok részére kiadott úti okmányokkal, személyazonosító igazolványokkal, tartózkodási engedélyekkel összefüggő intézkedéseket – ezekben a kérdésekben a Tanács az Európai Parlament előzetes egyetértése után csak egyhangúsággal dönthet.

2.3. Menekültügyi és bevándorlási politika

Az EUMSZ 78. cikk **egységes európai menekültügyi rendszer** megteremtését fogalmazza meg távlati célként: az Unió olyan közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát kíván kialakítani, amely a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országok állampolgárainak mindegyike számára megfelelő jogállást kínál és biztosítja a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Az 1951. évi genfi egyezmény a menekültek jogállásáról valamint az egyezmény jegyzőkönyvei kötelezőek az Unió számára – a szükséges uniós intézkedések elfogadása a rendes jogalkotás eljárás hatálya alá tartozik.

Az utóbbi évtizedekben ismétlődő jelleggel előforduló, harmadik országok állampolgárainak hirtelen és **tömeges beáramlása által okozott szükséghelyzetek** kezelésére az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése lehetőséget ad átmeneti intézkedések meghozatalára. Ilyenkor a Parlamenttel történt konzultáció után a Bizottság javaslatára a Tanács meghozza a szükséges intézkedéseket.

Az EUMSZ 79. cikke alapján az Unió közös bevándorlási politika kialakítását tervezi. E közös politika célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, a minimum a méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számá-

ra, akik jogszerűen tartózkodnak az Unió valamely tagállamában. Hasonlóképpen a közös bevándorlási politika célkitűzése az illegális bevándorlás valamint az emberkereskedelem megelőzése, és az ellene való küzdelem megerősítése.

Az ehhez szükséges másodlagos uniós jogforrások megalkotása is a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartozik. Nemzetközi megállapodások megkötésére is felhatalmazást kap az Unió az EUMSZ alapján (EUMSZ 79. cikk (3) bekezdés): a belépés vagy tartózkodás feltételeinek nem megfelelő személyekkel kapcsolatos visszafogadási egyezményt is köthet a származási országokkal vagy azokkal az országokkal, ahonnan az illető személy az Unió területére érkezett. Támogató hatáskör keretében – ebben az esetben tehát jogharmonizáció kizárva – az Unió jogosult az olyan tagállami intézkedések ösztönzésére, amelyek a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációját, beilleszkedését elősegítik.

A harmadik országból az Unió területére munkavállalás céljával érkező személyek számának meghatározásába azonban az Unió nem szólhat bele, ennek eldöntése minden tagállam saját hatáskörében marad.

Akár a menekültügyi, akár a bevándorlási politika, akár pedig a határellenőrzés és vízümpolitika kérdését vizsgáljuk, megállapítható, hogy az Uniós jogalkotó nagyjából eleget tett a primer uniós jogforrásban, az EUMSZ-ben kapott intézkedési jogosultságnak illetve döntéshozatali kötelezettségnek. Az említett szakpolitikák esetében a Lisszaboni Szerződés előtt és után kibocsátott – itt tételesen fel nem sorolt – jogi kötőerővel rendelkező és egyéb, soft law jellegű dokumentumok viszonylag nagy száma sem elegendő azonban ahhoz, hogy a nemzetközi személymozgásokkal összefüggésben felmerülő szubjektív elemeket minden esetben kifogástalanul kezelje. A társadalmi értékítélet, a befogadó vagy éppen kirekesztő társadalmi attitűd, a gazdasági és szociális válságok jelenléte nagymértékben meghatározza a kibocsátott uniós és tagállami intézkedések hatékonyságát is.

3. Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben

A polgári igazságügyi együttműködés a határokon átnyúló polgári ügyek, különös tekintettel a belső piacra köthető ügyekre (EUMSZ 74. cikk, valamint 81-82. cikkek). Az érintett tevékenységi területek:

- a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerése és végrehajtása,

- a bírósági és bíróságon kívüli határozatok határokon túlra történő kézbesítési, kollíziós és joghatósági szabályok összehangolása,
- együttműködés a bizonyítás-felvétel terén,
- az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés,
- alternatív jogvita-rendezés,
- a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének támogatása,
- szükség esetén jogközelítés.

Családjogi ügyek esetén fennmarad az egyhangúság követelménye az uniós intézkedések és döntések meghozatalakor. Ezzel összefüggésben az áthidaló klauzula értelmében (passerelle clause) a Tanács egyhangúlag határozhat arról, hogy bizonyos, több államra kiterjedő családjogi kérdésekben a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni, azaz minősített többségi döntéshozatalt és együttdöntési eljárást. Az ehhez rendelkezésre álló jogforrások a rendelet és az irányelv.

4. Igazságügyi együttműködés büntető ügyekben

Az EUMSZ V. Cím 4. fejezetén belül a 82-86. cikkek tartalmazzák azokat az általános büntető igazságügyi együttműködési kérdéseket, valamint a büntető eljárásjogi és büntető anyagi jogi rendelkezéseket, amelyeket az uniós tagállamok primer jogi alapként 1992 óta folyamatosan alakítanak. Ebben a tárgykörben továbbra sem érvényesül az Európai Bizottság jogszabálykezdeményezési monopóliuma, viszont a tagállamok is csak akkor nyújthatnak be jogalkotási javaslatot, ha legalább a tagállamok egynegyede összefog. Főszabály a döntéshozatali mechanizmusra vonatkozóan a rendes jogalkotási eljárás – ennek korlátjaként a tagállamok egy vészfék-mechanizmust épített bele az EUMSZ-be.

A korábbi, a Lisszaboni Szerződés módosításait megelőző időszakhoz képest a kölcsönös elismerés elvét kiterjesztették újabb tárgykörökre. Az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztási kérdésekben a jelenleg hatályos alapító szerződés szövege precízebben fogalmaz, főként az EUMSZ 83. s 84. cikkben (a korábbi EUSz 31. cikkel szemben).

4.1. Büntető-eljárásjogi kérdések és a vészfék-mechanizmus

Az EUMSZ 82. cikkében az uniós szintű büntető igazságügyi együttműködés számára meghatározott legfőbb elv **a határozatok kölcsönös elismerésének elve**. Kiegészítésképpen az EUMSZ-ben meghatározott esetekben jogközelítést eredményező uniós intézkedések elfogadását teszi lehetővé, de meghatározza a szabályozási minimumokat.

A szabályozás eszköze a rendes jogalkotási eljárásban kibocsátott intézkedések, zömmel irányelvek, a szabályozás lehetséges **tárgykörei**:

- bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

Az irányelvek kibocsátásának előfeltételei vannak: akkor kerülhet sor ilyen intézkedés kibocsátására, ha a kölcsönös elismerés vagy a rendőrségi együttműködés megkönnyítése érdekében szükséges. A kibocsátandó uniós jogforrások szabályozási minimumokat állapítanak meg (**minimumharmonizáció**, EUMSZ 82. cikk (2) bekezdés) – ebben a körben a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket figyelembe kell venni. A szabályozási minimumok tárgya lehet:

- a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatósága
- a személyek jogai a büntetőeljárásban
- a bűncselekmények sértettjeinek jogai
- az Európai Parlament előzetes egyetértésével a Tanács által egyhangúan meghatározott egyéb büntető eljárásjogi vonatkozások.

Az EUMSZ 82. cikk (3) bekezdése szabályozza azt az ún. **vészfék-mechanizmust**, amely akkor vehető igénybe, amennyiben a jogalkotási folyamatban lévő irányelvtervezet – akár egyetlen uniós tagállam megítélése szerint is – a büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ilyen esetekben a vészfék-mechanizmus lefuttatásának idejére a folyamatban lévő rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. A főbb lépések: az Európai Tanács elé kell terjeszteni az irányelv-tervezetet, amely négy hónap alatt köteles azt megvitatni. Amennyiben az Európai Tanácsban konszenzus alakul ki, a tervezetet visszautalják az Európai Unió Tanácsának, amely folytatja a rendes jogalkotási eljárást. Ha az Európai Tanácsban nem alakul ki egyetértés az irányelv-tervezetletet illetően, és ha legalább kilenc uniós tagállam mégis a tervezetnek megfelelő együttműködést kíván kialakítani, akkor a megerősített együttműködés szabályai szerint kell a továbbiakban eljárni (EUSZ 20. cikk (2) bek., és EUMSZ 329. cikk (1) bek.).

4.2. Büntető anyagi jogi jogharmonizáció

Hasonlóan a büntető eljárásjogi minimumharmonizációs felhatalmazáshoz, a büntető anyagi jog terén is felhatalmazást adtak a tagállamok az Uniónak intézkedések kibocsátására rendes jogalkotási eljárás keretében zömmel irányelvek formájában (EUMSZ 83. cikk). A szabályozási minimumok a bűncselekményi tényállásokra és a büntetési tételek meghatározására vonatkozhatnak – de nem általában, bármely bűncselekmény esetében, hanem kizárólag olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében

- amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve
- amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

Ezek a bűncselekményi területek a következők:

- terrorizmus,
- emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása,
- tiltott kábítószer-kereskedelem
- tiltott fegyverkereskedelem
- pénzmosás, korrupció,
- pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása
- számítógépes bűnözés
- szervezett bűnözés,
- az Európai Parlament előzetes egyetértésével a Tanács által egyhangúan meghatározott egyéb bűncselekményi területek.

Az EUMSZ 83. cikk (3) bekezdése – hasonlóan a büntető eljárásjogi harmonizációs irányelvek kibocsátásához – a büntető anyagi jogi harmonizációs irányelvek esetében is szabályozza azt az ún. **vészfék-mechanizmust**, amely akkor vehető igénybe, amennyiben a jogalkotási folyamatban lévő irányelvtervezet – akár egyetlen uniós tagállam megítélése szerint is – a büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ilyen esetekben a vészfék-mechanizmus lefuttatásának idejére a folyamatban lévő rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. A főbb lépések: az Európai Tanács elé kell terjeszteni az irányelv-tervezetet, amely négy hónap alatt köteles azt megvitatni. Amennyiben az Európai Tanácsban konszenzus alakul ki, a tervezetet visszautalják az Európai Unió Tanácsának, amely folytatja a rendes jogalkotási eljárást. Ha az Európai Tanácsban nem alakul ki egyetértés az irányelv-tervezetet illetően, és ha legalább kilenc uniós tagállam mégis a tervezetnek megfelelő együttműködést kíván kialakítani, akkor a megerősített együttműködés szabályai szerint kell a továbbiakban eljárni (EUSz 20. cikk (2) bek., és EUMSZ 329. cikk (1) bek.).

Az EUMSZ 84. cikk értelmében az Unió rendes jogalkotási eljárás keretében a tagállami **bűnmegelőzési** tevékenységek előmozdítására és támogatására intézkedéseket bocsáthat ki anélkül – főként határozatok, ajánlások, vélemények formájában – hogy az uniós intézkedések elérnék a jogharmonizáció szintjét. A bűnmegelőzés tárgykörében való uniós fellépés lehetősége a Lisszaboni Szerződés újításaként az Unió támogató hatáskörébe tartozó intézkedési lehetőség (bár az EUMSZ 6. cikkében nincs felsorolva). A 2001-ben létrehozott EUCPN (European Crime Prevention Network) 2009 novemberében történt megújítása után alkalmas arra, hogy az új feladatokat és lehetőségeket kihasználva támogassa a tagállamok illetékes hatóságait bűnmegelőzéssel kapcsolatos munkájukban.

4.3. Eurojust

Az EUMSZ 85. cikke rendelkezik az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egységéről (Eurojust), amint azt jelen oktatási segédanyag korábbi részében már rögzítettük. Az Eurojust önálló jogi személyiséggel rendelkező uniós szervezet, amelynek tagállamonkénti egy-egy tagja ügyész, vizsgálóbíró vagy egyéb tagállami bűnüldöző hatóság képviselője. A Lisszaboni Szerződés módosításai nyomán az Eurojust szerepe valamelyest felértékelődött. Feladatai jelenleg az alábbiak:

- az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása,
- javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bünvádi eljárások megindítására, különösen, ha azok az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények
- a fent említett nyomozások és bünvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása
- az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén az igazságügyi együttműködés erősítése a tagállamok között valamint a joghatósági összeütközések feloldása.

Az EUMSZ 85. cikk (2) bekezdése – a korábbiakkal ellentétben – immár lehetővé teszi az Eurojust által megindított büntetőeljárások során önálló hivatalos eljárási cselekményeket a tagállamok hatáskörrel rendelkező tisztviselői fogatosítsák.

4.4. Európai Ügyészség

A Lisszabon Szerződéssel bevezetett újítás az Európai Ügyészség felállításának lehetősége, melyhez a jogalapot az EUMSZ 86. cikk (1) bekezdése teremtette meg. A Bizottság által létrehozni kívánt új hatóság az uniós forrásokkal kapcsolatos bűncselekményeket vizsgálja majd, és lehetővé teszi a gyanúsítottak elleni vádemelést a nemzeti bíróságokon. Minden évben több száz millió euró eltűnik az Unió költségvetéséből, feltehetően csalás következtében. A Bizott-

ság európai ügyészségi hivatal felállítását szorgalmazza már egy ideje, mert be kívánja zárni azokat a jogi kiskapukat, amelyek lehetővé teszik, hogy a csalók büntetlenül megússzák az európai adófizetők sérelmére elkövetett bűncselekményeket.

Az egyes tagállamok bűnüldözési rendszerei különböznek egymástól, és hatályuk csak az adott ország területére terjed ki, a jelenlegi uniós szerveknek pedig nincs jogosítványuk arra, hogy bűnügyi nyomozást folytassanak. Ezt a helyzetet hivatott orvosolni a létrehozni tervezett Európai Ügyészség, mely független hatóságként működik majd.

Tervek szerint az Európai Ügyészség a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekbe fog illeszkedni. Az európai ügyészek az egyes uniós tagállamok jogrendszerén belül nyomozhatnak és vádat emelhetnek az uniós költségvetés terhére elkövetett csalással gyanúsított személyekkel szemben. A nemzeti jogot alkalmazzák majd, és munkájukat a tagállamok igazságügyi szakembereivel együttműködve végzik. A nemzeti bíróságok feladata lesz a bírósági felülvizsgálat, ami azt jelenti, hogy az Európai Ügyészség határozataival szemben jogorvoslatért lehet majd fordulni az egyes tagállamok igazságszolgáltatási szerveihez.

A Bizottság javaslata (COM(2013) 532 final) értelmében az uniós költségvetés kárára elkövetett bűncselekménnyel megvádolt személyek jogai szintén bővülnek, hiszen joguk lesz tolmács és fordító, valamint ügyvéd igénybevételére az eljárás során, és az ügy dokumentumaiba is betekinthetnek majd. A Bizottság azt is szorgalmazza, hogy bizonyos jogok, melyek a vádlottakat egyes országokban már most megilletik, az összes uniós tagállamban érvényesek legyenek. Ezek közé tartozik a hallgatáshoz való jog és az ártatlanság védelme, a jogi segítséghez való jog, valamint a bizonyítékok szolgáltatására és a tanúk meghallgatására vonatkozó jog.

Tekintettel arra, hogy Unió már rendelkezik csalásellenes hivatallal, ezért miután az Európai Ügyészség megkezdte működését, az Európai Csalás Elleni Hivatal, az OLAF már nem fog csalás, illetve az EU pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények felderítésére irányuló, adminisztratív jellegű vizsgálatokat végezni. Szerepe más szabálytalanságok – egyebek mellett az Unió alkalmazottai által elkövetett, pénzügyi kárt nem okozó súlyos kötelezettségszegések – kivizsgálására fog korlátozódni.

A Bizottság javaslata a jelen oktatási segédanyag írása idején az Európai Parlament és a tagállami kormányok elé került megvitatásra. Korábbi megállapodások alapján Dánia nem vesz részt az Európai Ügyészség munkájában, az Egyesült Királyság és Írország pedig szabadon dönthet saját részvételéről. Ha nem minden tagállam támogatja az új hivatal felállítását, azt kilenc vagy annál több tagállam a többi részvétele nélkül is létrehozhatja.

5. Rendőrségi együttműködés

A korábban kizárólag az EUSz által szabályozott terület a Lisszaboni Szerződés módosításait követően önálló fejezetben jelenik meg – a rendőrségi együttműködés uniós szintű fontosságát és súlyát hangsúlyozandó. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége nyilvánvalóan nem nélkülözheti a tagállami rendészeti szervek együttműködésének uniós szintű háttérét. Az V. cím 5. fejezete a 87-89. cikkek segítségével elvégzi ezt a szabályozást.

Az uniós szintű szabályozás keretében **az együttműködő szervek** a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatok.

A rendes jogalkotási eljárás keretében kibocsátható uniós jogi aktusok **tárgya** lehet az EUMSZ 87. cikk (2) bekezdés alapján:

- releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
- az állomány kiképzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,
- a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

Operatív együttműködés kérdésében megalkotandó uniós intézkedésről azonban különleges eljárás keretében – az Európai Parlament előzetes egyetértése után – a Tanács csak egyhangúsággal határozhat. Ha azonban ilyen esetekben nem sikerül az egyhangúságot elérni, működésbe léphet ezen a területen is az ún. vészfék-mechanizmus (EUMSZ 87. cikk (3) bekezdés), bár annak csak egy módosított változata. A schengeni alapú együttműködés továbbfejlesztését szolgáló uniós aktusok esetében ugyanis nincs lehetőség a megerősített együttműködésre és az Európai Tanács elé utalásra.

Az Európai Parlament előzetes egyetértése után a Tanács által egyhangúsággal meghozott határozatok rögzítik azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek betartása mellett a tagállamok rendőri, vámhatósági és egyéb bűnüldöző szolgálatai **egy másik tagállam területén** intézkedéseket fogantathatnak – az érintett másik állam hatóságaival kapcsolatot tartva és velük együttműködve (EUMSZ 89. cikk).

Az EUMSZ 88. cikke rendelkezik az **Europol** szerepéről a tagállamok közötti rendőrségi együttműködés vonatkozásában – a korábbiaknál szélesebb mandátumot adott a Lisszaboni Szerződés ennek a szervezetnek (az alapinformációkat jelen oktatási segédanyag a korábbiakban már jelezte). Az Europol operatív feladatok végzésére is felhatalmazást kapott: az EUMSZ 88. cikk (3) bekezdése alapján az Europol által végzett **operatív cselekményeket**

annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintik. Kényszerintézkedéseket foganatosítani azonban még ilyen esetben is csak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.

6. Stockholmi Program

A Stockholmi Program (2010-2014) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos ötéves uniós menetrend. Előzményei a Tamperei és a Hágai Programok voltak (1999-2004 és 2005-2009). A határellenőrzéssel, a legális és illegális migráció, a menekültügy és a bevándorlás kérdéseivel eltérő hangsúlyokkal foglalkozó két program után a Stockholmi Program meghirdette a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa jelszavát.

A programban megfogalmazott főbb politikai prioritások:

- az alapvető jogok és szabadságok további erősítése, például a személyes adatok védelme terén
- a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése annak érdekében, hogy a jelenlegi széttöredezettétség megszüntethető legyen – így többek között kifejezett cél, hogy a jogi határozatok más tagállamokban való elismerésének akadályai megszűnjenek
- „védelmet nyújtó Európa” – az Unión belüli biztonság további javítása szorosabb együttműködés révén a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén, a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés megerősítése
- az Európai Unió területére jogos érdekből belépni kívánó harmadik országokból érkező személyek (diákok, turisták, munkavállalók, üzletemberek) számára hatékonyabbá és eredményesebbé kell tenni a beutazásra vonatkozó eljárásokat
- az uniós szinten értelmezett bevándorlási és menekültügyi politika továbbfejlesztése – az illegális migráció elleni küzdelem
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó uniós politikát az Európai Unió külkapcsolataiban is érvényesíteni kell – különösen annak alapjogi követelményeit.

A Stockholmi Programban megfogalmazott konkrét **jogalkotási prioritások** közül a íme néhány – amelyekhez intézkedési javaslat kidolgozására elsősorban a Bizottságot kéri fel az Európai Tanács:

- a halálbüntetés, a kínzás és egyéb embertelen, megalázó bánásmód megszüntetésére irányuló uniós tevékenységek folytatása

- a gyermekek jogait és védelmüket előmozdító uniós intézkedések elfogadása, különös figyelmet fordítva az emberkereskedelem és a szexuális kizsákmányolás áldozataira
- a büntetőeljárások vonatkozásában meg kell vizsgálni, hogy lehetséges-e minimális eljárási jogokat meghatározni a gyanúsítottak és a vádlottak számára
- meg kell vizsgálni, hogy ki lehet-e terjeszteni a kölcsönös elismerés elvét a büntetőügyekben hozott igazságügyi ítéletek és határozatok valamennyi típusára
- a kölcsönös elismerés elvén alapuló, átfogó bizonyítás-felvételi rendszer kialakítása
- a polgári jog terén a kölcsönös elismerés elvét ki kell terjeszteni a még nem szabályozott, de a mindennapi élet szempontjából létfontosságú területekre (ilyen például az öröklés, a végrendeletek, a házassági vagyoni jog és a különválás vagyoni jogi következményei).

Jelen oktatási segédanyag kéziratának megszületése idején (2013 nyár) a Stockholmi Program ötéves időszakából már négy év eltelt – ilyenkor már érdemes mérleget vonni, és értékelni a programban szereplő célkitűzések megvalósulását. Erre azonban a jelen kézirat terjedelmi korlátai miatt nincs lehetőség.

Válogatott bibliográfia

- COM(2013) 532 final – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better protection of the Union's financial interests:
- Setting up the European Public Prosecutor's Office and reforming Eurojust, 17.7.2013
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2008
- Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, HL C 53., 2005.3.3., 1-14.
- Lékó Zoltán (szerk.): A migrációs jog kézikönyve. Budapest, Complex Kiadó, 2009, 33.
- Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. kötet, CompLex Kiadó, Budapest 2011, 1493-1774.o.
- Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően, in: Prudentia Iuris Gentium

Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére. MTA Jogtudományi Intézet. Budapest 2010, 61-103.o.

- A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1-38.
- Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.