

EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén (február)

■ A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI TANÁCS FEBRUÁR 25–26-I ÜLÉSÉNEK EREDMÉNYEI

a) *Unió stratégia a belső biztonság területén*

Nyilvános vita után a tanács jóváhagyta az Európai Unió belbiztonsági stratégiáját. A dokumentumot formálisan az Európai Tanács fogadja el következő ülésén. A dokumentum előkészítését egy éve kezdték meg, elfogadását a stockholmi program is előírta. A dokumentum tíz stratégiai tevékenységet, cselekvési irányt említ, és tartalmazza a garanciákat is. Szerepet kap benne az információcsere, az operatív és az igazságügyi együttműködés, az integrált határmenedzsment, a képzés és mindezekkel összefüggésben a rugalmasság. A dokumentum rögzíti, hogy az európai polgárok számára a mozgás szabadsága mellett biztonságuk garantálása a legfontosabb. Az innováció, a technika fejlődése az unión belüli határon átnyúló bűnözés számára minden eddigénél jobb lehetőséget kínál, mindazonáltal a stratégia figyelemmel kell hogy legyen a globális próbatételekre is. Az új belbiztonsági stratégia mindezekre megpróbál választ adni. Nem új kompetenciák létrehozásával teszi ezt, hanem a meglévő stratégiák és fogalmi megközelítések integrálásával, a polgárközeliség elvének szem előtt tartásával, elismerve a stockholmi program által meghatározott kereteket is.

b) *A Belső Biztonsági Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI) létrehozása*

A lisszaboni szerződés részét alkotó, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 71. cikke előírja, hogy a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a tanácson belül egy állandó bizottság jön létre. Az új állandó bizottság felállításáról szóló határozatot februárban fogadta el a tanács, a COSI legfőbb feladata a belső biztonság területén hatáskörrel bíró tagállami hatóságok operatív intézkedései összehangolásának előmozdítása és megerősítése lesz. A hatékony operatív együttműködést és koordinációt minden bel- és igazságügyi együttműködést érintő területen ennek a testületnek kell majd biztosítania, beleértve a rendőrségi és vámügyi együttműködést, a külső határok ellenőrzéséért és védelméért felelős hatóságok hatáskörébe tartozó területeket, hatásköre adott esetben kiterjedhet majd a belső biztonság te-

rületén folytatott operatív együttműködés szempontjából lényeges, büntetőügyekben végzett igazságügyi együttműködésre is. Lényeges, hogy a COSI nem vehet részt sem a jogalkotásban, sem konkrét operatív műveletek végrehajtásában. Az új állandó bizottság első ülésének összehívására remélhetőleg még márciusban sor kerül, legfőbb feladata annak megállapítása lesz, hogyan töltheti meg tartalommal a COSI a mandátumban számára megszabott kereteket a leghasznosabban.

c) Csatlakozás az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa tanácsi egyezményhez

A miniszterek szintén nyilvános vitát folytattak az Európai Uniónak az Európa Tanács Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményéhez (a továbbiakban: egyezmény) történő, a liszaboni szerződés által előírt csatlakozásáról. Az EU csatlakozását valamennyi tagállamnak ratifikálnia kell majd, ez után az alapjogi charta mellett az Európa Tanács strasbourgi joggyakorlata által kimunkált elvek is érvényesülnek az EU vonatkozásában. A tagállamok – amelyek egyenként már részesei az egyezménynek – általában sürgetik az EU csatlakozását, mindazonáltal vannak még nyitott kérdések, amelyek miatt a tárgyalási mandátumot pontosan ki kell dolgozni. Egyelőre nem tisztázott az uniós joganyag és az Európai Unió Bírósága, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának egymáshoz való viszonya. A tagállamok félik az uniós jog függetlenségét és a jogalkotás következetességét, aggódnak az uniós jogszabályok strasbourgi értelmezése miatt. Megoldási javaslatként felvetődött, hogy az uniós elsődleges jogforrásait ki kell vonni az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatósága alól. Az Európai Bizottság márciusban mutatja be a mandátumra vonatkozó javaslatát, amelyet ha a tanács elfogad, megkezdődnek a tárgyalások.

d) A tanács állásfoglalása

a közös nyomozó csoportok létrehozásáról szóló megállapodásról

A tanács által most elfogadott megállapodásminta célja, hogy a közös nyomozó csoportok (Joint Investigation Team; JIT) keretében történő együttműködés előmozdítása által növelje a büntetőeljárások hatékonyságát a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térségben. Jogalapja az Európai Unió tagállamai között létrejött kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezmény (2000. május 29.), valamint a közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB kerethatározat. A megállapodásminta a 2003-ban szerkesztett modellmegállapodást aktualizálja, az elmúlt időszakban alapított közös nyomozó csoportok működési tapasztalatai alapján.

A JIT keretében történő bűnügyi együttműködés a bűncselekmény elkövetésével és elkövetőivel kapcsolatos információszerezésre irányul, továbbá olyan adatok beszerzésére és dokumentálására, amelyeket a büntetőeljárás során a JIT-ben részt

EURÓPAI UNIÓ

vevő tagállami nyomozó hatóságok bizonyítási eszközként használ(hat)nak fel. A megállapodásminta alapján, a JIT-et alapító tagállami nyomozó hatóságok, bűnüldöző szervek és nemzetközi szervezetek a JIT alapításakor egyeztetik a résztvevő hatóságok kompetenciáit, az ügymenetet, a vonatkozó nemzeti jogszabályokat, és megválasztják a JIT vezetőjét. A JIT vezetője felügyeli a folyamatos és szakszerű munkavégzést, időszakosan értékeli a JIT tevékenységét, a JIT megszűnése után összefoglalja a közös munkavégzés eredményeit.

A megállapodástervezet nem kötelezően alkalmazandó iratminta, csak zsinór-mértékül szolgál a gyakorlati szakemberek részére. A közös munkavégzés általános feltételeit, az együttműködés elvi kereteit tartalmazza, a konkrét ügyspecifikus részleteket a felek az úgynevezett operatív cselekvési tervben rögzítik. Utóbbi egy nyomozati és intézkedési terv, amely tételen felsorolja az elvégzendő feladatokat, ezekhez határidőket és felelősöket rendelve. Ez a nyomozástaktikai terv illeszkedik a konkrét művelet(ek) volumenéhez, az adott bűncselekmény és célcsoport, továbbá az elkövetési forma karakteréhez.

e) Az európai menekültügyi támogatási hivatal felállításához alapul szolgáló rendelet elfogadása

A bel- és igazságügyi tanács ülésén a miniszterek első olvasatban, vita nélküli pontként elfogadták az európai menekültügyi támogatási hivatal létrehozásáról szóló rendeletet. A hivatal felállítása az átfogó menekültügyi politika kialakítását célzó európai uniós erőfeszítések egyik fontos állomásának tekinthető. A jövőben, az önálló jogi személyiségű úgynevezett szabályozási ügynökség legfontosabb feladatai: a Közös európai menekültügyi rendszer végrehajtásának elősegítése, a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés fejlesztése, valamint a fokozott leterheltség mellett működő menekültügyi rendszerrel bíró államok támogatása. A most elfogadott rendelet alapján a hivatal felállítását az Európai Bizottság a 2010-es költségvetési évre tervezi. Magyarország az igazgatótanácsban való részvétellel, illetve nemzeti szakértők delegálásával segítheti a majdani hivatal munkáját. A hivatal székhelyként Máltát jelölték ki.

f) Aled Williams lett az Eurojust elnöke

A tanács februári ülésén jóváhagyta az egyesült királysági nemzeti tag, Aled Williams megválasztását az Eurojust elnökévé. Az Eurojust létrehozásáról szóló tanácsi határozat 28. cikke értelmében a testület a nemzeti tagok közül elnököt, valamint szükség esetén legfeljebb két alelnököt választ. A választás eredményét jóváhagyásra a tanácsnak kell benyújtani. Az Eurojust február 16-án választotta meg új elnökét Hágában, a tanács pedig vita nélkül jóváhagyta a döntést. Az újonnan megválasztott elnök ügyvédként kezdte karrierjét, majd ügyészként dolgozott, elsősorban emberlélési, csa-

EURÓPAI UNIÓ

lási és kábítószer-kereskedelemmel összefüggő bűncselekményekre specializálódott, ez után a spanyol igazságügyi minisztériumban dolgozott összekötőként. 2006 óta tevékenykedik az Eurojustnál kezdetben az Egyesült Királyság által delegált helyettes nemzeti tagként, 2008 óta pedig ő a nemzeti tag. Elnökként egyrészt a lisszaboni szerződés, másrészt az Eurojust-határozat adta lehetőségeket kihasználva kívánja továbbfejleszteni a szervezet igazságügyi együttműködésben betöltött szerepét, elősegítve ezzel a határon átnyúló nyomozások hatékonyságának növelését.

■ **AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG BENYÚJTotta A FRONTEX MANDÁTUMÁNAK KITERJESZTÉSÉT ÉS TEVÉKENYSÉGE HATÉKONYABBÁ TÉTELÉT CÉLZÓ TERVEZETET.** Az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökséget (Frontex) a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet hozta létre.

A varsói székhelyű Frontex a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő kiemelt technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; valamint a tagállamok számára megadja a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során. A Frontex szoros kapcsolatot tart fenn a külső határok biztonságáért felelős többi közösségi és uniós partnerrel, például az Europolal, a Cepollal, az OLAF-fal, a vámügyi, illetve a növény- és állat-egészségügyi együttműködési szervekkel annak érdekében, hogy elősegítse a különböző területeken a teljes koherencia megteremtését.

Az Európai Bizottság 2008-ban jelentést adott ki a Frontex tevékenységének ellenőrzéséről és jövőbeli fejlesztéséről, amelynek alapján a tanács 2009 júniusában fogadott el következtetéseket. A következtetésekből egyebek között szerepelt a Frontex hatáskörének kiterjesztése, különös tekintettel a harmadik országokkal folytatott műveleti együttműködések kiterjesztésére. Emellett a Frontex megerősítését és kapacitásának bővítését az Európai Tanács 2008. október 15–16-i ülésén elfogadott bevándorlási és menekültügyi paktum is tartalmazza.

A 2009 decemberében elfogadott stockholmi program központi szerepet szán a külső határok jövőbeni integrált őrizetére szolgáló rendszerben a Frontexnek; továbbá deklarálja a saját operatív eszközök erősítésének célkitűzését (regionális vagy specializált központok révén), olyan prioritásokkal, mint a közös műveletek feletti irányítás jogköre és saját csapatok mobilizálása.

Eme előzmények után az Európai Bizottság által most bemutatott rendelettervezet jelentős módosításokat irányoz elő a következő területeken:

EURÓPAI UNIÓ

1. Az ügynökség fő feladatai közé tartozna
 - a) a kockázatelemzés mellett a tagállamok képességeinek ellenőrzése is,
 - b) részvétel a külső határok ellenőrzését és határőrizetét érintő kutatásokban,
 - c) a külső határokat érintő kockázatokra vonatkozó biztonságos és hatékony információcserre elősegítésére a Frontex kifejleszt és működtet egy információs rendszert, valamint működteti az ICONetet,
 - d) megadja a szükséges segítséget az Eurosur kifejlesztéséhez és működéséhez.
2. A tervezet újraszabályozná a közös műveleteket és kísérleti projekteket, ezen belül külön pontokat hozna létre a közös műveletek szervezési aspektusaira, a Frontex közös támogató csapatok felállítására és telepítésére, valamint a Frontex közös támogató csapatok irányítására vonatkozóan.
3. A kockázatelemzés során a tagállamok kötelesek a Frontex számára minden, a külső határok helyzetére és a lehetséges veszélyekre vonatkozó információkat szolgáltatni, valamint a Frontexnek lehetősége lenne a tagállamok képességeinek rendszeres ellenőrzésére.
4. A műszaki eszközök kezelése kapcsán a módosítás kötelezővé tenné a tagállamok által az ügynökség központi nyilvántartásába (CRATE) felajánlott, a külső határok ellenőrzését és őrizetét szolgáló, a tagállamok tulajdonában lévő műszaki eszközök szolgáltatását a közös műveletekhez, valamint lehetőséget adna a Frontexnek saját technikai eszközök beszerzésére és lízingelésére.
5. A visszatérési műveletek során a Frontex hatásköre bővülne, egyebek között kézikönyvet/magatartási kódexet készítené a légi visszatérési műveletekre vonatkozóan, valamint a tagállamoknak havi rendszerességgel kellene tájékoztatniuk az ügynökséget a visszatérésre vonatkozó tagállami helyzetről és arról, milyen segítséget várnak az ügynökségtől a területen.
6. A tervezet jelentősen szélesítené a Frontex hatáskörét a harmadik országokkal való operatív együttműködés és a harmadik országok illetékes hatóságaival való együttműködés terén: a Frontex összekötő tiszteket helyezhetne ki, meghívhatná a közös műveletekre harmadik országbeli hatóságok, nemzetközi szervezetek képviselőit, a tagállamok releváns kétoldalú szerződéseiben szerepeltetni kellene az ügynökség szerepét és hatáskörét, a Frontexnek lehetősége lenne közvetlenül együttműködni harmadik országbeli hatóságokkal.

A spanyol elnökség nem számít a rendelettervezet jelentős vitájára, és abban reménykedik, hogy a módosítást 2010 végéig elfogadják.

Összeállította: Asztalos Erika és Szabó Adrienn