

EURÓPAI PARLAMENT

2004



2009

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

19.6.2006

MUNKADOKUMENTUM

a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára irányuló stratégiáról

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Bogdan Klich

BEVEZETÉS

2005 decemberében a Tanács jóváhagyta a „*Bel- és igazságügy (IB) külső dimenziójára irányuló stratégia: globális szabadság, biztonság és a jog érvényesülése*”¹ című dokumentumot, amelynek alapjául a Tanács Általános Titkárságának álláspontja és a Bizottság „*A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójára irányuló stratégiáról*”² című, 2005. októberi közleménye szolgált.

Az Európai Parlament a Bizottság közleményével kapcsolatban fogja kifejezni álláspontját, bár javasolt a Tanács stratégiájához kapcsolódó egyéb dokumentumok figyelembevétele is.

A témával kapcsolatos munka az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság és a Külügyi Bizottság közötti megerősített együttműködés keretében zajlik majd az Eljárási Szabályzat 47. cikke alapján. Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság munkacsoportja a Bizottsággal tartott üléssel már megkezdte munkáját.

ELŐZMÉNYEK

Az EU bel- és igazságügy terén érvényesülő külkapcsolatainak első tisztázására irányuló kísérletre 2000-ben³ került sor az Európai Tanács feirai ülésén.

2004-ben a Hágai Program a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső vonatkozásait egyre nagyobb jelentőségű prioritásként értékelte, és a biztonságra, a terrorizmus elleni küzdelemre, a menedékjogra és a migrációra összpontosított. Felhívta a Bizottságot és a Tanács főtitkárát/főképviseletét, hogy 2005 végéig dolgozzanak ki a bel- és igazságügy valamennyi vonatkozására kiterjedő stratégiát. Ezt az Európai Tanács 2005. júniusában tartott brüsszeli ülésén megerősítették.

A TANÁCS ÁLTALÁNOS TITKÁRSÁGÁNAK HOZZÁJÁRULÁSA A STRATÉGIÁHOZ

2005. október 4-én a Tanács Általános Titkársága közzétette a „*Hozzájárulás a bel- és igazságügy külső kapcsolataira vonatkozó stratégia 2005 végéig történő kialakítását célzó vitához*”⁴ című dokumentumot.

A szöveg hivatkozik a 2003-as Európai Biztonsági Stratégiára⁵, és megpróbálja meghatározni, hogy az Unió külső fellépései hogyan szolgálhatnak jobban az EU egészének és az egyes tagállamoknak az érdekeit bel- és igazságügyekben.

A Tanács titkársága szerint a kiemelt fontosságú témák a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, valamint a bevándorlási folyamatok irányítása.

A Tanács tevőlegesebb megközelítést javasol a célok eléréséhez szükséges valamennyi eszköz rendelkezésre bocsátásával és a felhasznált eszközök közötti nagyobb fokú koherencia megteremtésével, valamint számos gyakorlati javaslatot tesz, amelyeket az Elnökség

¹ 15446/05 sz. dokumentum

² COM (2005)0491

³ 7653/00 sz. dokumentum

⁴ 12850/05 sz. dokumentum

⁵ 15895/03 sz. dokumentum

stratégiája átvesz.

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A SZABADSÁGON, BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG KÜLSŐ DIMENZIÓJÁRA IRÁNYULÓ STRATÉGIÁRÓL¹

A 2005. október 10-i közlemény áttekinti a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos külső kihívásokat és az Unió rendelkezésére álló eszközöket, javaslatot tesz több célkitűzésre, prioritásra és elvre, valamint több jövőbeli teendőt javasol.

Az Unió belső biztonságával kapcsolatos kihívások tekintetében a közlemény utal a terrorizmusra, a szervezett bűnözésre (amely a gyengébb államok intézményeinek elégtelen működését használja ki) és az illegális bevándorlásra.

A Bizottság deklarált célja azt bemutatni, hogy a bel- és igazságügy külső dimenziója mennyiben járul hozzá a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló belső térség kialakulásához, ugyanakkor hogyan támogatja az Európai Unió külkapcsolati politikai célkitűzéseit is, „köztük a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés harmadik országokkal való megosztását és fejlesztését”.

A közlemény emlékeztet rá, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziója nem tekinthető külön politikaterületnek, hanem az EU külpolitikai tevékenységeinek része. A szöveg a külpolitika jogérvényesüléssel, szabadsággal és biztonsággal kapcsolatos szempontjainak megerősítését javasolja.

A Bizottság a jogállamiság, a felelősségteljes kormányzás, a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítését harmadik országokban az alábbiak szerint képzeli el:

- ezek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség *belső* erősítésének alapvető feltételei,
- az *uniós biztonság* belső és külső vonatkozásai szorosan összefüggenek egymással,
- a közös értékeken alapuló társadalmak eredményesebbek a *biztonsági fenyegetések elleni küzdelemben*,
- lehetővé teszik a fenntartható fejlődés és a *millenniumi fejlesztési célok* megvalósítását.

A Bizottság azt állítja, hogy az EU saját határain belül a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozására kidolgozott „széles körű keret”, továbbá „az EU tapasztalata és sikerei a határigazgatás, a migrációkezelés és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén” ösztönzőleg hathatnak harmadik országok számára.

A közlemény szerint „az EU többre is képes a világban a kapacitások és az együttműködés erősítése érdekében”, valamint hogy a továbbiakban is ösztönöznie kell a regionális együttműködést. Ezen összefüggésben utal a Törökországgal, Marokkóval, Ukrajnával, Moldovával és Oroszországgal folytatott sikeres együttműködésre.

A Bizottság számos politikai prioritást határoz meg: az emberi jogok előmozdítása, az

¹ COM (2005)0491

intézmények és a felelősségteljes kormányzás megerősítése, a migráció, menekültügy és határigazgatás javítása, a terrorizmus elleni küzdelem, valamint a szervezett bűnözés, ezen belül az ember-, kábítószer- és szervkereskedelem, a hamisítás, a gazdasági, pénzügyi és internetes bűnözés.

A közlemény ezenkívül emlékeztet néhány elyvre is:

- földrajzi prioritások
- az országok közötti különbségtétel
- rugalmasság
- pilléreken átnyúló koordináció
- szoros partneri viszony harmadik országokkal
- a külső fellépés jelentősége: kapcsolat a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozására irányuló belső tevékenységek és az ilyen irányú külső fellépések között
- hozzáadott érték
- teljesítménymérés

A stratégia megvalósításának módszerei és politika eszközei konkrétan a kétoldalú megállapodások, a bővítési folyamat, az európai szomszédsági politika, a regionális együttműködés, egyedi megállapodások egyes országokkal (Egyesült Államok), operatív együttműködés az Európával, a Eurojusttal és az Európai Rendőrtiszti Főiskolával, a fejlesztéspolitika és a nemzetközi szervezetek. A közlemény utal az Egyesült Államokkal, a Nyugat-Balkán országaival, Oroszországgal, Ukrajnával és a földközi-tengeri országokkal folytatott jelenlegi együttműködésre.

Végül a közlemény javaslatokat tesz a stratégia végrehajtására:

- a Bizottságnak meg kell állapítania a prioritásokat, meg kell határoznia a cselekvési irányokat, és folyamatosan ellenőriznie kell a végrehajtást; a végrehajtás területén elért eredményeket és a prioritásokat a Tanácsnak is rendszeresen át kell tekintenie,
- javítani kell a Tanácson belüli koordinációt,
- javítani kell az Unió külső fellépéseinek koherenciáját,
- a Bizottságnak teljes körű szerepet kell vállalnia a nemzetközi szervezetekben annak érdekében, hogy az EU fellépései láthatóbbak legyenek,
- a Bizottságnak fokozottan támogatnia kell a regionális együttműködést,
- az Uniónak tovább kell fejlesztenie képességeit, hogy gyorsan reagálhasson a hirtelen fellépő szükségletekre és fenyegetésekre.

A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGY (IB) KÜLSŐ DIMENZIÓJÁRA IRÁNYULÓ STRATÉGIA: GLOBÁLIS SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE¹

A Bizottság és a Titkárság hozzájárulásának főbb elemeit átemelve a brit elnökség közzétette

¹ A Tanács 2005. december 6-i 15446/05 IB 488 RELEX 741 dokumentuma

a „Bel- és igazságügy (IB) külső dimenziójára irányuló stratégia: globális szabadság, biztonság és a jog érvényesülése” című dokumentumot, amelyet a Bel- és Igazságügyi Együttműködés Tanácsa december 1–2-i ülésén fogadott el, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa pedig 2005. december 12-én hagyott jóvá.

A stratégia az Unió tematikus prioritásainak felsorolásával és részletezésével kezdődik, amelyek közé a terrorizmus, a szervezett bűnözés (az ember- és kábítószer-kereskedelem), a korrupció és a bevándorlási áramlások kezelése tartozik.

Az Uniónak partneri viszonyt kialakítva kell együttműködnie harmadik országokkal ezen kérdésekben, amelyek magukban foglalják a jogállamiság erősítését, valamint az emberi jogok és a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásának előmozdítását.

A stratégia felhívja a figyelmet a bel- és igazságügy célkitűzései, a közös kül- és biztonságpolitika, az európai biztonsági és védelmi politika, a fejlesztéspolitika, az európai védelmi stratégia¹ és az Unió gazdasági és kereskedelmi céljai közötti kapcsolatra.

Az elnökség emlékeztet a Bizottság közleményében szereplő mögöttes elvekre, és azokat továbbiakkal egészíti ki (pl. a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokat ösztönzőként kell felhasználni számukra a bel- és igazságügyi nemzetközi normák és kötelezettségek elfogadására és betartására).

Az Unió számos mechanizmust alkalmazhat bel- és igazságügyi célkitűzéseinek elérésére: az uniós csatlakozási kilátások, az európai szomszédsági politika és cselekvési tervek, az Egyesült Államokkal folytatott stratégiai partnerség és a szélesebb transzatlanti párbeszéd, az Oroszországgal folytatott együttműködés.

Néhány javaslatot követően (pl. az Uniónak működő regionális csoportosulásokkal, nemzetközi szervezetekkel és uniós ügynökségekkel stb. kellene együtt dolgoznia) a stratégia struktúrákat és folyamatokat javasol:

- harmadik országokkal folytatott együttműködés **ellenőrzése** 18 havonta a Bizottság és a Tanács Titkársága által²,
- a Tanács Titkárságával, a Bizottsággal és az érintett tagállamokkal együttműködő Elnökség által készített, bizonyos országokkal, térségekkel és témákkal kapcsolatos **cselekvésorientált dokumentumok (AOP)**. Az első 5 dokumentum témái a következők:
 1. terrorizmusellenes együttműködés Észak-Afrikával,
 2. együttműködés a Nyugat-Balkán országaival és az Unió más közeli szomszédaival a szervezett bűnözés, a korrupció, az illegális bevándorlás és a terrorizmusellenes tevékenységek témáiban,
 3. kábítószer-termelés és -csempészet Afganisztánból,
 4. együttműködés afrikai országokkal a migráció témakörében,

¹ 15895/03. számú dokumentum

² az első jelentés 2006 decemberében esedékes

5. a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló közös térség Oroszországgal.

A STRATÉGIA VÉGREHAJTÁSA

Három „elnökségi baráti kört” hoztak létre A Nyugat-Balkán/vonatkozó szomszédsági politikáról, Afganisztánról és Afrika/Migrációról szóló cselekvésorientált dokumentumokkal kapcsolatos munka elvégzésére.

A Nyugat-Balkán országaival folytatott együttműködés javításáról szóló cselekvésorientált dokumentumot 2006. június 1–2-i ülésén a Bel- és Igazságügyi Tanács már elfogadta, az európai szomszédsági politika országaival kapcsolatos munka azonban még folyamatban van. Az Afganisztán/kábítószerekkel foglalkozó csoport dokumentumát szintén a Bel- és Igazságügyi Tanács fogadta el. Az Afrika/Migrációról szóló dokumentumot azonban a brit elnökség alatt végzett munka és a Bizottságon belül jelenleg folyó projektek fényében elhalasztották. Az Oroszországról szóló cselekvésorientált dokumentummal a finn elnökség alatt foglalkoznak majd.

A „*Belső biztonság szerepe az EU és szomszédai közötti kapcsolatokban*” témájú, 2006. május 4–5-én Bécsben rendezett miniszteri konferencián az Unió, harmadik országok, az Egyesült Államok, Oroszország és különböző nemzetközi szervezetek képviselői a belső biztonság külkapcsolataikban betöltött szerepéről vitáztak, meghatározták a harmadik országokkal létesített partneri viszony főbb elveit és a jövőbeli együttműködés kiemelt témáira, a terrorizmusra, a szervezett bűnözésre, a korrupcióra, a migrációra és a menekültügyre összpontosítottak.

KÖVETKETÉSEK

Az Európai Parlament véleményt fog mondani a Bizottság közleményéről, és megpróbál gyakorlati javaslatokat tenni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójáról szóló tanácsi stratégia fényében. Az előadó a Tanács által választott első öt témát és a jelenlegi cselekvésorientált dokumentumok tartalmát is figyelembe kívánja venni.

Mivel a Bizottság és a Tanács titkársága másfél évente jelentést tesz a harmadik országokkal folytatott együttműködés eredményeiről, kívánatos az is, hogy az Európai Parlament megvizsgálja ezen jelentést és felügyelje a cselekvésorientált dokumentumok végrehajtását.