



4. Polgárok: alapvető jogok, biztonság és a jog érvényesülése

4.1. Egyéni és kollektív jogok.....	3
4.1.1. Az uniós polgárok és jogaik.....	4
4.1.2. Az EUSZ 2. cikke szerinti értékek védelme az EU-ban.....	10
4.1.3. A személyek szabad mozgása.....	18
4.1.4. A petíciós jog.....	23
4.1.5. Az európai polgári kezdeményezés.....	27
4.2. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.....	33
4.2.1. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség: általános szempontok.....	34
4.2.2. A menekültügyi politika.....	40
4.2.3. Bevándorlási politika.....	47
4.2.4. A külső határok igazgatása.....	56
4.2.5. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.....	65
4.2.6. Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.....	73
4.2.7. Rendőrségi együttműködés.....	80



4.2.8. A személyes adatok védelme.....88



4.1. EGYÉNI ÉS KOLLEKTÍV JOGOK



4.1.1. AZ UNIÓS POLGÁROK ÉS JOGAIK

A polgárok egyéni jogait és uniós polgárság fogalmát az Európai Unió Alapjogi Chartája (a Charta), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 9. cikke rögzíti. Ezek az európai identitás kialakulásának elsődleges mozgatórugói. Az Unió alapvető értékeinek súlyos megsértése esetén a tagállamok szankcionálhatók.

JOGALAP

Az EUSZ 2., 3., 7. és 9–12. cikke, az EUMSZ 18–25. cikke és a Charta 39–46. cikke (4.1.2.).

CÉLKITŰZÉSEK

Az uniós jog számos, a nemzeti bíróságok által közvetlenül érvényesíthető egyéni jogot keletkeztet mind horizontálisan (egyének között), mind vertikálisan (egyén és állam között). A pontosan meghatározott jogokat és kötelezéseket biztosító európai polgárság bevezetésének gondolata az 1960-as években született meg, a szerződésekben a személyek szabad mozgása tekintetében előírt elv szellemében. Az 1970-es évek közepén megkezdett előkészítő munkát követően 1992-ben Maastrichtban elfogadták az EUSZ-t, amely a következő célt tűzte ki az Unió számára: „a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme egy uniós polgárság bevezetése útján”. Az EK-Szerződés egy új része (a korábbi 17–22. cikk) ezzel az uniós polgársággal foglalkozik, amely azután is megmaradt, hogy a szerződésből EUMSZ vált.

A valamely államhoz kötődő állampolgársághoz hasonlóan az uniós polgárság arra szolgál, hogy meghatározza a polgárok és az Európai Unió közötti kapcsolatot, amelyet a polgárok jogai, kötelezettségei és politikai szerepvállalásai jellemeznek. E kapcsolat hivatott áthidalni azt a szakadékot, amely egyrészt a polgárok életére egyre erőteljesebb hatást gyakorló közösségi intézkedések, másrészt az (alapvető) jogok gyakorlása, a kötelesek teljesítése, és a demokratikus folyamatban való részvétel szinte kizárólag nemzeti szinten történő megvalósulása között húzódik. Az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok minden természetes vagy jogi személye jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek dokumentumaihoz hozzáférni. Ugyanez érvényes az EUMSZ-nek a személyes adatok védelméhez való jogról szóló 16. cikke esetében (4.2.8.). Az EUSZ 2. cikke kimondja, hogy „az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”.

Az EUSZ 7. cikke egy, a [Nizzai Szerződésben](#) (1.1.4.) már szereplő rendelkezést vesz át, amely egyszerre vezet be megelőzési mechanizmust arra az esetre, amikor fennáll az „egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti” az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, valamint büntetési mechanizmust arra az esetre, ha megállapítják, hogy egy tagállam „súlyosan és tartósan megsérti” ezeket az értékeket. A Bizottság először felkéri az Európai Tanácsot, hogy egyhangúlag állapítsa meg, hogy fennáll-e ennek a veszélye (a 7. cikk (2) bekezdése). Ezt követően az Európai



Tanács eljárást indít, amely egy tagállam szavazati jogának elvesztéséhez vezethet a Tanácsban. Ezt a mechanizmust először 2017-ben kezdeményezték Lengyelország ellen a legfelsőbb bírósági reformja miatt.

Biztosítani kell továbbá a tagállamok állampolgárai / az uniós polgárok számára jogaik és érdekeik fokozottabb védelmét az Uniónak a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban (EUSZ 3. cikkének (5) bekezdése).

EREDMÉNYEK

A polgárok jogainak uniós szintű jogalapját sokáig elsősorban az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata képezte. A Lisszaboni Szerződés és a Charta hatálybalépését követően a jogalap valódi európai polgárságra bővült ki.

A. Az uniós polgárság meghatározása

Az EUSZ 9. cikke és az EUMSZ 20. cikke értelmében uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az állampolgárságot az adott állam nemzeti törvényei határozzák meg. Az uniós polgárság kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgárság a tagállami állampolgárságból fakadó jogok és kötelezettségek mellett további jogokat és kötelezettségeket ír elő. A C-135/08. számú Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyben Poiares Maduro, a Bíróság főtanácsnoka kifejtette a különbséget (a vélemény 23. bekezdése):

„Két, egymástól elválaszthatatlan, egyszersmind független fogalomról van szó. Az uniós polgárság valamely tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal az állampolgárságtól független jogi és politikai fogalom is. A tagállami állampolgárság nem csupán a közösségi jog által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújtja, hanem egyúttal az Unió polgárává is tesz bennünket. Az európai polgárság több, mint az e polgársággal nem rendelkezők számára is önmagukban biztosítható jogok összessége. Az uniós polgárság az európai polgárok közötti, politikai jellegű kapcsolat meglétét feltételezi, jóllehet itt nem egy, valamely néphez tartozást megtestesítő kapcsolatról van szó. [...] Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul.

Nem teszi szükségessé egyetlen nép meglétét, hanem az európai politikai térség meglétére épül, amelyből jogok és kötelezettségek erednek. Mivel nem foglalja magában egyetlen európai nép meglétét, a polgárság fogalmilag az állampolgárságtól való szétválasztás eredménye. Amint azt egy szerző megjegyezte: az európai polgárság fogalmának radikálisan innovatív jellege abban rejlik, hogy »az Unió olyan polgároké, olyan polgárokból áll, akik – meghatározásuknál fogva – nem azonos állampolgársággal rendelkeznek«. Éppen ellenkezőleg, a tagállamok azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az európai polgárság feltételévé tették, azt kívánták jelezni, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg a nemzeti politikai közösségeinkhez való, elsődleges kötelezetket. Ily módon ez az egyes tagállamok állampolgárságával meglévő kapcsolat képezi annak elismerését, hogy létezhet (valójában létezik) olyan polgárság, amelyet nem az állampolgárság határoz meg.

Ez uniós polgárságunk csodája: megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól



(amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk). Az európai polgársághoz valamely tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amely utóbbit a nemzeti jog szabályoz, de amely – a polgárság bármely formájához hasonlóan – olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből a közösségi jog által rögzített és az államtól független jogok és kötelezettségek erednek. [...] Emiatt van, hogy noha igaz, hogy az uniós polgársághoz való hozzáférésnek feltétele valamely tagállami állampolgárság, az is igaz, hogy az előbbivel összefüggő jogok és kötelezettségek összességét az utóbbi indokolatlanul nem korlátozhatja.”

Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését követően megoldást találtak a más tagállamokban lakóhellyel rendelkező brit állampolgárok és az Egyesült Királyságban élő uniós állampolgárok szerzett jogosultságaival kapcsolatban. Az évek során valamennyi tagállam a jogokra vonatkozó jogi örökséggel ruházta fel állampolgárait, és az uniós jog is számos, a nemzeti bíróságok által közvetlenül végrehajtható egyéni jogot keletkeztet a Bíróság ítélezési gyakorlatának megfelelően (Van Gend & Loos). E jogi örökség korlátait úgy lehet tekinteni, hogy azok az azt érvényre juttató nemzeti jog körében maradnak.

B. Az uniós polgárság tartalma (az EUMSZ 20. cikke)

Az uniós polgárság az Unió polgára számára a következőket jelenti:

- joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz (EUMSZ 21. cikke) ([4.1.3.](#));
- aktív és passzív választójoggal rendelkeznek az európai parlamenti választásokon és a helyhatósági választásokon (az EUMSZ 22. cikkének (1) bekezdése) a lakóhely szerinti tagállamban, az adott állam állampolgáraival azonos feltételek mellett (a helyhatósági választásokon való részvétel szabályait lásd az 1994. december 19-i 94/80/EK rendeletben, az európai parlamenti választásokon való részvétel szabályait pedig lásd az 1993. december 6-i 93/109/EK irányelvben) ([1.3.4.](#));
- jogosult egy másik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságai védelmét igénybe venni olyan harmadik országok (nem EU-tagállamok) területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;
- joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, és joga van az Európai Parlament által kinevezett ombudsmanhoz fordulni (mindkettő az EUMSZ 24. cikke) az uniós intézmények vagy szervek által elkövetett hivatali visszásság eseteiben. Ezeket az eljárásokat az EUMSZ 227. és 228. cikke szabályozza ([1.3.16.](#) és [4.1.4.](#));
- a tagállamok nyelvének valamelyikén írásban fordulhat bármely uniós intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon nyelven kaphat választ (az EUMSZ 24. cikkének (4) bekezdése);
- jogosult hozzáférni az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz, bizonyos feltételek szerint (az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése).

C. Hatály

Jelenleg az uniós polgárság lényegében (a választójogot kivéve) nem egyéb, mint olyan jogok – közöttük a szabad mozgáshoz, a tartózkodáshoz és a petíció



benyújtásához való jog – egyetlen rendszerbe foglalása, amelyeket már eddig is elismertek, de ezentúl egy politikai elképzelés nevében, az elsődleges jogban is rögzítenek.

Az európai államokban az emberi és polgári jogokról szóló, 1789. évi francia nyilatkozat óta uralkodó alkotmányos felfogással ellentétben az uniós polgársághoz nem kapcsolódnak az alapvető jogok garanciái. Az EUSZ 6. cikke megállapítja, hogy az Unió elismeri a Chartában foglalt jogokat és csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, de nem határozza meg pontosan az uniós polgárság jogállását.

Az uniós polgárság – az EUMSZ 20. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott elv ellenére – jelenleg nem ró kötelezettségeket az Unió polgáira. Ez jelenti az alapvető különbséget az uniós polgárság és a tagállamok nemzeti állampolgársága között.

Egy közelmúltbeli ítéletében ([a C-689/21. sz. ügyben](#)) azonban az EUB úgy határozott, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit az egyes tagállamok határozzák meg. Az uniós joggal nem ellentétes például a dán állampolgárság, és így az uniós polgárság végleges elvesztése egy konkrét esetben. Dánia számára tehát lehetővé vált, hogy a dán állampolgárság megtartását az ezen országgal fennálló tényleges kapcsolat fennállásától tegye függővé. Ha azonban az érintett személy nem rendelkezett egy másik uniós tagállam állampolgárságával, kellően figyelembe kell venni az arányosság elvét.

Ezenkívül a „brexitet” követően a Bíróság 2023. június 15-én úgy határozott, hogy az uniós polgár jogállásának elvesztése kizárólag az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén döntésének automatikus következménye, és az nem a kilépési megállapodásból vagy a Tanácsnak az e megállapodást jóváhagyó határozatából következik ([C-499/21. P. sz. ügy, Silver és társai kontra Tanács](#), [C-501/21. P. sz. ügy, Shindler és társai kontra Tanács](#) és [C-502/21. P. sz. ügy, Price kontra Tanács ügy](#)).

A Bizottság háromévente jelentést tesz az uniós polgárságra és a megkülönböztetésmentességre vonatkozó uniós jogi rendelkezések alkalmazásáról. A soron következő, [2023. évi jelentés](#) számba veszi az e területen [az uniós polgárságról szóló legutóbbi, 2020. évi jelentés](#) óta bekövetkezett fejleményeket, beleértve az EUB-ban történt fejleményeket is.

D. Európai polgári kezdeményezés ([4.1.5.](#))

Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése új jogot ír elő az Unió polgárai számára: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. Az ilyen polgári kezdeményezés benyújtásának és elfogadhatóságának feltételei a [211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben](#) szerepelnek. Ennek fő rendelkezéseit lásd: [4.1.5.](#)

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztása révén az uniós polgárok az Európai Unió egyik alapvető jogát gyakorolják: az európai politikai döntéshozatali folyamatban való demokratikus



részvétel jogát ([a Charta 39. cikke](#)). A Parlament a képviselők megválasztásának szabályai kapcsán mindig a valamennyi tagállamban egységes választási rendszer megvalósítását sürgette. Az EUMSZ 223. cikke úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlament ilyen irányú javaslatot dolgoz ki („a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan”). A Tanács ezután megállapítja a szükséges rendelkezéseket (egyhangú döntéshozattal, az EP-képviselők többségének jóváhagyását követően), amelyek azt követően lépnek életbe, hogy a tagállamok a saját alkotmányos szabályaiknak megfelelően azokat jóváhagyták ([1.3.4.](#)).

A Parlament a kezdetektől azt kívánta, hogy az Unió polgárának fogalma széles körű jogokkal járjon együtt. Sikeresült az uniós polgárság önálló uniós alapon történő meghatározásáért, hogy az uniós polgárok sajátos státusszal rendelkezhessenek. Ezenkívül már rendkívül korán támogatta az alapvető és emberi jogoknak az elsődleges jogba történő beépítését, és kérte, hogy az EU polgárai a Bírósághoz fordulhassanak, ha az EU-intézmények vagy a tagállamok megsértik az említett jogokat ([1991. november 21-i állásfoglalás](#)).

Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépését követően, és ami az Egyesült Királyságban élő 27 tagállamból származó mintegy 3,2 millió polgár szerzett jogait illeti, a Parlament [2020. január 15-i állásfoglalásában](#) ragaszkodott ahhoz, hogy biztosítani kell a polgárok jogainak megfelelő védelmét „tekintettel a múltbeli tapasztalatokra és biztosítékokra”. Az elfogadott szöveg sürgeti az EU-27 kormányait is, hogy az EU-ban élő mintegy 1,2 millió brit állampolgár számára hozzanak nagyvonalú intézkedéseket.

A Parlament kéréseivel összhangban az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdése úgy rendelkezik, hogy bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket.

A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozóan [a Parlament 2009. december 17-én állásfoglalást fogadott el a dokumentumokhoz való hozzáférés jogi keretének a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után szükséges javításáról](#). Ebben többek között hangsúlyozza, hogy az [1049/2001/EK rendelet](#) hatályát minden olyan intézményre, illetve szervezetre ki kell terjeszteni, amelyre az eredeti szöveg nem vonatkozik.

Ami az [európai polgári kezdeményezést](#) illeti, a benyújtását követő három hónapon belül a Bizottság képviselői találkoznak a szervezőkkel, továbbá a szervezőknek lehetőségük van arra is, hogy kezdeményezésüket az Európai Parlament nyilvános meghallgatásán bemutassák. A meghallgatást a polgári kezdeményezés témájában illetékes bizottság szervezi ([a Parlament eljárási szabályzatának 222. cikke](#)).

A Tanáccsal és a Bizottsággal közös elnökség alatt a Parlament a tagállamokkal egyenrangú partnerként közösen szervezte [az Európa jövőjéről szóló konferenciát](#), amelynek az volt a célja, hogy új teret adjon az európai polgároknak az Európa előtt álló kihívások és prioritások megvitatására. A konferencia Európa jövőjével kapcsolatos következtetéseit és ajánlásait 2022 májusában [jelentés](#) formájában a közös elnökség elé terjesztették. A Parlament elkötelezte magát amellyel, hogy nyomon követi a jelentésben foglalt azon ajánlásokat, amelyek a hatáskörébe tartoznak. A Bizottság 2022. június 17-én [közleményt tett közzé „Az Európa jövőjéről szóló konferencia – A jövőkép konkrét intézkedésekre váltása”](#) címmel.



A „befektetői állampolgársági program” ellentmondásos kérdésében – amelynek értelmében néhány tagállam a külföldi befektetők odavonzása érdekében értékesíti nemzeti állampolgárságát, és így az uniós polgárságot – a Parlament [2014. január 16-i állásfoglalásában](#) kijelentette, hogy az uniós polgársághoz kapcsolódó értékek és eredmények pénzben nem kifejezhetőek. [2020. július 10-i állásfoglalásában](#) a Parlament ismételten felszólítja a tagállamokat, hogy a pénzmosás, valamint a kölcsönös bizalom és a schengeni térség integritásának aláásása gyakran kapcsolódó veszélyének minimalizálása érdekében szüntessék meg az összes meglévő befektetői állampolgársági rendszert és befektetői letelepedési rendszert. 2022. szeptember 29-én a Bizottság úgy határozott, hogy az EUB elé idézi Máltát a befektetői állampolgársági programja miatt (az EUMSZ [258. cikkének \(2\) bekezdése](#) szerinti [kötelezettségszegési eljárás](#) az EUB előtt). A Bizottság úgy véli, hogy az állampolgárság – és ezáltal az uniós polgárság – megadása előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében és az érintett tagállamokkal való tényleges kapcsolat nélkül nem egyeztethető össze az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével. Ez az uniós polgárság EUMSZ 20. cikkében előírt jogállásának integritását is aláásza. 2022. március 9-én a Parlament [állásfoglalást fogadott el a befektetői állampolgársági és letelepedési programokról](#), amelyben felkérte a Bizottságot, hogy jelenlegi megbízatásának lejárta előtt nyújtson be rendeletre irányuló javaslatot, amely átfogóan szabályozná a befektetői letelepedési programok különböző vonatkozásait az előírások és eljárások harmonizálása, valamint a szervezett bűnözés, a pénzmosás, a korrupció és az adókijátszás elleni küzdelem megerősítése céljából. 2022. március 28-án az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben a Bizottság [ajánlást](#) fogadott el a befektetői állampolgársági programokkal és a befektetői letelepedési programokkal kapcsolatos azonnali lépésekről.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



4.1.2. AZ EUSZ 2. CIKKE SZERINTI ÉRTÉKEK VÉDELME AZ EU-BAN

Az Európai Unió az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzítettek alapján az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezen értékek tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az EUSZ 7. cikke egy olyan uniós mechanizmusról rendelkezik, amelynek révén megállapítható és esetleg szankcionálható, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsértette-e az uniós értékeket. A mechanizmus aktiválására a közelmúltban Lengyelország és Magyarország tekintetében került először sor. Az Unióra az Alapjogi Charta is kötelező, és az Unió elkötelezett az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozás mellett. Miután egyes tagállamokban az uniós értékeket fenyegető veszélyek jelentek meg, az uniós intézmények megerősítik a demokrácia gyengülésének megakadályozására, valamint a demokrácia, a jogállamiság, az alapvető jogok, az egyenlőség és a kisebbségek Unió-szerte történő védelmére irányuló eszköztárukat.

AZ ALAPVETŐ JOGOK BÍRÓI VÉDELMTŐL A SZERZŐDÉSEK EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALÁSÁIG

Az Európai Közösséget (EK) (a mai Európai Uniót) eredetileg olyan nemzetközi közösségként hozták létre, amelynek tevékenysége elsősorban a gazdaságra irányult. Ezért nem mutatkozott igény az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó egyértelmű szabályokra., amelyeket a szerződésekben sokáig meg sem említettek; ezekre úgy tekintettek, mint amelyeket a tagállamok által aláírt, [az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. évi európai egyezmény](#) (EJEE) garantál.

Azonban amint az Európai Unió Bírósága (EUB) megerősítette a közvetlen hatás és az európai jog elsődlegessége elvét, ám nem volt hajlandó megvizsgálni a határozatoknak a tagállamok nemzeti és alkotmányjogával való összeegyeztethetőségét (az [1/58. sz. Stork-ügy](#); a [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft 36., 37., 38–59. és 40–59. sz. egyesített ügyek](#)), bizonyos nemzeti bíróságok aggodalmukat fejezték ki az ilyen ítélezési gyakorlatnak az alkotmányos értékek – így az alapvető jogok – védelmére gyakorolt esetleges hatásával kapcsolatban. Ha az európai jog még a hazai alkotmányos joggal szemben is elsőbbséget élvez, lehetségessé válna, hogy az európai jog megsértse az alapjogokat. Ezen elméleti kockázat kezelése érdekében 1974-ben a német és az olasz alkotmánybíróság egy-egy olyan ítéletet hozott, amelyben kinyilvánították, hogy jogukban áll felülvizsgálni az európai jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák (Solange I; Frontini). Ez arra készítette az EUB-t, hogy ítélezési gyakorlatán keresztül megerősítse az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét, mivel kijelentette, hogy az alapvető jogok a Bíróság által védett közösségi jog általános elvei közé tartoznak ([29-69. sz. Stauder-ügy](#)). Ezek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból ([11-70. sz. Internationale Handelsgesellschaft-ügy](#)) és az emberi jogok védelmére



vonatkozó és a tagállamok által aláírt nemzetközi szerződésekből ([4-73. sz. Nold-ügy](#)) – az egyik ilyen az EJEE – ([36-75. sz. Rutili-ügy](#)) erednek.

Azzal, hogy EU hatáskörei az alapvető jogokra — például a bel- és igazságügyre, majd később a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló teljes körű térségre — közvetlen hatást gyakorló politikákra fokozatosan kiterjedtek, a szerződéseket úgy módosították, hogy az EU szorosan kötődjön az alapvető jogok védelméhez. A Maastrichti Szerződés az uniós jog általános elveiként hivatkozik az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, míg az Amszterdami Szerződés megerősítette azokat az európai „elveket”, amelyeken az EU alapul (a Lisszaboni Szerződésben az EUSZ 2. cikkében felsorolt „értékek”), és eljárást hozott létre a szerződésben foglalt jogok felfüggesztésére azokban az esetekben, amikor valamely tagállam az alapvető jogokat súlyosan és tartósan megsérti. Az Alapjogi Charta kidolgozása és a Lisszaboni Szerződéssel történt együttes hatálybalépése az alapvető jogok Unión belüli védelmének biztosítását célzó kodifikációs folyamat legújabb fejleményei.

AZ EU CSATLAKOZÁSA AZ EMBERI JOGOK ÉS ALAPVETŐ SZABADSÁGOK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ EURÓPAI EGYEZMÉNYHEZ

Mivel az EJEE az alapvető jogok európai védelmének legfőbb eszköze, amelyhez minden tagállam csatlakozott, az EK csatlakozása az EJEE-hez logikus megoldásnak tűnt arra, hogy az EK-t az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeivel összekapcsolja. A Bizottság ismételten (1979-ben, 1990-ben és 1993-ban) javasolta, hogy az EK csatlakozzon az EJEE-hez. Az EUB-t felkérték az üggyel kapcsolatos vélemény kialakítására, és az 1996. évi [2/94. sz. véleményében](#) megállapította, hogy a szerződés nem rendelkezett hatáskorról az EK számára arra vonatkozóan, hogy az emberi jogok tekintetében szabályokat fogadjon el, vagy hogy nemzetközi egyezményeket kössön ezen a területen, ami jogilag lehetetlenné teszi a csatlakozást. A Lisszaboni Szerződés a 6. cikk (2) bekezdésének bevezetésével orvosolta ezt a helyzetet, kötelezővé téve az EU számára az EJEE-hez történő csatlakozást. Ez azt jelentette, hogy az EU-t – tagállamaihoz hasonlóan – az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében egy EU-n kívüli és az alapvető jogok védelmére szakosodott jogi szerv, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Unió Bírósága (EJEB) általi felülvizsgálatnak vetnék alá. Ez a csatlakozás lehetővé teszi az uniós polgárok, valamint az EU területén tartózkodó nem uniós országbeli állampolgárok számára is, hogy az EJEE rendelkezései alapján közvetlenül az EJEB előtt kifogásolják az EU által elfogadott jogi aktusokat ugyanolyan feltételek mellett, mint az EU tagállamai által létrehozott jogi aktusok esetében.

2010-ben, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EU tárgyalásokat kezdett az Európa Tanáccsal egy csatlakozási megállapodástervezetről, amelyet 2013. áprilisban véglegesítettek. 2013 júliusában a Bizottság felkérte az EUB-t, hogy határozzon a megállapodás szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. 2014. december 18-án az EUB elutasító véleményt adott ki, amelyben kijelentette, hogy a megállapodástervezet hátrányosan érintheti az uniós jog sajátos jellemzőit és autonómiáját ([2/13. sz. vélemény](#)). Az EUB által felvetett kérdések megoldására vonatkozó gondolkodási időszakot és megbeszéléseket követően az EU és az Európa Tanács 2019-ben újakezdte a tárgyalásokat, amelyek folyamatban vannak.



AZ EU ALAPJOGI CHARTÁJA

Az Európai Bizottság által az EJEE-hez való csatlakozással az alapvető jogokkal való összhang biztosítása érdekében előirányzott „külső” ellenőrzési mechanizmussal párhuzamosan az Európai Bizottság szintjén egy „belső” ellenőrző mechanizmusra volt szükség, hogy lehetővé váljon az EUB általi előzetes és önálló bírósági felülvizsgálat. Ennek érdekében szükség volt arra, hogy az EU sajátos jogokkal rendelkezzen, és az Európai Tanács 1999. évi kölni ülésén döntés született egy, az Alapjogi Charta Tervezetét kidolgozó Konvent összehívásáról.

A Chartát 2000-ben, Nizzában hirdette ki ünnepélyesen a Parlament, a Tanács és a Bizottság. Miután módosították, 2007-ben újra kihírdették. A [Charta](#) azonban – az EUSZ 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően – csak a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei elfogadása óta bír közvetlen hatállyal, és ezáltal kötelező erejű elsődleges jogforrássá vált.

A Charta – annak ellenére, hogy az EJEE-n és más európai és nemzetközi eszközökön alapul – különböző módokon volt innovatív, különösen mivel többek között a fogyatékosok, az életkor és a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés tiltását, valamint az általa megerősített alapvető jogok között a dokumentumokhoz való hozzáférést, az adatvédelmet és a megfelelő ügyintézés foglalta magában.

A Charta hatálya ugyanakkor igen széles lehet, mivel az általa elismert jogok többsége „mindenkire” vonatkozik, függetlenül az állampolgárságtól vagy a jogállástól, ugyanakkor alkalmazását az 51. cikk az uniós intézményekre és szervekre korlátozza, illetve a tagállamokra abban az esetben, amikor az európai uniós jogot végrehajtják.

AZ EUSZ 7. IKKE, A BIZOTTSÁG JOGÁLLAMISÁGI KERETE ÉS MECHANIZMUSA

Az Amszterdami Szerződéssel új szankciós mechanizmust hoztak létre annak biztosítása érdekében, hogy az alapvető jogokat, valamint az egyéb olyan európai elveket és értékeket, mint a demokrácia, a jogállamiság, az egyenlőség és a kisebbségek védelme, a tagállamok az uniós hatáskörök által támasztott jogszabályi korlátokon túl tiszteletben tartsák. Ez azt jelentette, hogy az említett értékek „súlyos és tartós megsértése” esetén az EU-t hatáskörrel ruházta fel, hogy olyan területeken avatkozzon be, amelyek egyébként a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Hasonló mechanizmust javasolt a Parlament is, első alkalommal az [1984-es uniós szerződéstervezetben](#). A Nizzai Szerződés megelőző szakasszal egészítette ezt ki azokban az esetekben, ha egy tagállamban az uniós értékek „súlyos megsértésének egyértelmű veszélye” állna fenn. Ezen eljárás célja annak biztosítása volt, hogy az alapvető jogok védelme, valamint a demokrácia, a jogállamiság és a kisebbségek jogainak védelme – amint az az új tagállamok csatlakozására vonatkozó koppenhágai kritériumok között is szerepel – a csatlakozást követően is érvényes maradjon ugyanúgy, mint a többi tagállam esetében.

Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése „megelőző szakaszt” irányoz elő, amely felhatalmazza a tagállamok egyharmadát, a Parlamentet és a Bizottságot egy olyan eljárás megindítására, amelyben a Tanács négyötödös többséggel megállapíthatja az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós értékek – amelyek magukban foglalják az emberi jogok, az emberi méltóság, a szabadság és az egyenlőség, valamint



a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását – valamely tagállamban történő súlyos megsértése egyértelmű veszélyének fennállását. Mielőtt ilyen megállapításra kerülne sor, a szóban forgó tagállamot meg kell hallgatni, ajánlásokat lehet tenni számára, a Parlamentnek pedig a leadott szavazatok kétharmados, és tagjainak abszolút többségével kell egyetértését adnia (az EUMSZ 354. cikkének (4) bekezdése). E megelőző jellegű eljárást a Bizottság első ízben 2017. december 20-án Lengyelországgal, a Parlament pedig 2018. szeptember 12-én Magyarországgal kapcsolatban aktiválta, de a Tanács továbbra is blokkolja, ahol néhány meghallgatásra sor került, de nem fogadtak el ajánlást- és megállapításokat sem. A Parlamentet továbbá megfosztották attól a jogtól, hogy a Tanács – többek között Magyarországról folytatott – meghallgatásain ismertesse álláspontját, függetlenül az eljárás kezdeményezőjeként betöltött szerepétől.

Az EUSZ 7. cikkének (2) és (3) bekezdése előírja, hogy „az uniós értékek súlyos és tartós megsértése” esetén a Bizottság vagy a tagállamok egyharmada (nem a Parlament) „szankciós mechanizmust” aktiválhat, miután felkérte az érintett tagállamot észrevételeinek megnyújtására. Az Európai Tanács miután megszerezte a Parlament megelőző mechanizmusával azonos többségét élvező egyetértését, egyhangúlag meghatározza a jogsértés fennállását. A Tanács – ez alkalommal minősített többséggel eljárva – úgy is határozhat, hogy felfüggeszti a szóban forgó tagállam egyes tagsági jogait, beleértve a szavazati jogokat a Tanácsban. A Tanács – ismét minősített többséggel eljárva – a szankciók módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről is határozhat. Az érintett tagállam nem vesz részt a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban folyó szavazásban. A szankciók meghatározása és elfogadása továbbra is nehezen valósítható meg az egyhangúságra vonatkozó követelmény miatt, amit az is bizonyít, hogy Magyarország és Lengyelország kormánya bejelentette, hogy meg fogja vétózni a másik tagállamot érintő ilyen határozatokat.

Az uniós jog hatályán kívül eső helyzetek kezelésére szolgáló, az EUSZ 7. cikke szerinti eljárások politikai szempontból nehéz aktiválása és az uniós jog hatálya alá tartozó különleges helyzetekben alkalmazott, korlátozott hatású kötelezettségszegési eljárások közötti szakadék áthidalására a Bizottság 2014-ben elindította [a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keretet](#). E keret célja a jogállamiság hatékony és következetes védelmének biztosítása volt, ami előfeltétele annak, hogy az alapvető jogok és a demokrácia rendszerszintű fenyegetése esetén biztosítva legyen e jogok tiszteletben tartása. Célja az EUSZ 7. cikkének megelőzése és kiegészítése, és három szakaszt irányoz elő: a Bizottság értékelése, azaz a Bizottság és a tagállam közötti strukturált párbeszéd, amelyet szükség esetén egy jogállamiságra vonatkozó vélemény követ; a Bizottság jogállamiságra vonatkozó ajánlása; és az ajánlás tagállam általi nyomon követése. Ezt a jogállamisági keretet 2016-ban alkalmazták Lengyelországra, majd a sikertelenség miatt 2017. december 20-án a Bizottság hozott [határozatot](#) a 7. cikk szerinti eljárás megindításáról.

2019 júliusában a Bizottság [„Az Unión belüli jogállamiság megerősítése – Intézkedési terv”](#) című közleményében további előrelépést tett, és elindította a jogállamisági mechanizmust, amely az intézményközi párbeszéd alapját képező, a jogállamisággal kapcsolatos tagállami helyzetet nyomon követő éves jogállamisági jelentésből áll. Az első ilyen [jelentést](#) 27 országfejezettel egyetemben 2020 szeptemberében tették közzé, amely az igazságszolgáltatási rendszerről (és különösen annak függetlenségéről, minőségéről és hatékonyságáról), a korrupcióellenes keretről (jogi és intézményi felépítés, megelőzés, elnyomó intézkedések), a médiapluralizmusról



(szabályozó testületek, a tulajdonosi szerkezet átláthatósága és kormányzati beavatkozás, újságírók védelme), valamint a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdésekről (jogalkotási folyamat, független hatóságok, hozzáférhetőség, bírósági felülvizsgálat, civil társadalmi szervezetek) szól. A jelentés jelentősen megerősíti az uniós nyomon követést azáltal, hogy az uniós igazságügyi eredménytáblához és más nyomonkövetési és jelentéstételi eszközökhöz képest nemcsak a polgári, hanem a büntető- és közigazgatási igazságszolgáltatásra is kiterjed, és foglalkozik az igazságszolgáltatás függetlenségével, a korrupcióval, a médiapluralizmussal, a hatalmi ágak szétválasztásával és a civil társadalom mozgásterével, az információgyűjtés és a tagállamokkal folytatott párbeszéd biztosítása érdekében a nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának létrehozásával, valamint az érdekelt felekkel, többek között az Európa Tanács szerveivel, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel, az igazságügyi hálózatokkal és a nem kormányzati szervezetekkel folytatott párbeszéd fenntartásával. A 2022 júliusában közzétett [harmadik éves jelentés](#) az egyes tagállamoknak címzett ajánlásokat is tartalmazott, amelyek nyomon követését a jogállamiságról szóló következő éves jelentésekben kell megvizsgálni.

AZ UNIÓS ÉRTÉKEK VÉDELMÉT SZOLGÁLÓ EGYÉB UNIÓS ESZKÖZÖK

Az EU az uniós értékek védelmét célzó egyéb eszközökkel is rendelkezik.

Új jogalkotási kezdeményezés előterjesztésekor a Bizottság – hatásvizsgálat keretében – az alapvető jogoknak való megfelelésével foglalkozik, amelyet ezt követően a Tanács és a Parlament is megvizsgál.

A Bizottság továbbá [éves jelentést tesz közzé az Alapjogi Charta alkalmazásáról](#), amellyel kapcsolatban a Tanács következtetéseket fogad el, és amelyet a Parlament az alapvető jogok EU-ban tapasztalható helyzetéről szóló éves jelentése keretében vizsgál és vitat meg. 2020 decemberében a Bizottság [az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló új uniós stratégiát](#) indított, többek között az uniós alapok tekintetében [a közös rendelkezésekről szóló, 2021. évi rendeletben](#) bevezetett „előfeltétel” révén. A Lengyelországnak és Magyarországnak szánt kohéziós alapokat ezen az alapon nem folyósították.

A jogállamiság előmozdítása és védelme érdekében 2014 óta a Tanács is éves párbeszédet folytat a tagállamok között a Tanácson belül, évről évre más témára összpontosítva. 2020 második félévétől kezdődően a Tanács úgy határozott, hogy a Bizottság jogállamisági jelentése alapján minden félévben öt tagállamban vizsgálja meg a jogállamiság helyzetét.

Továbbá az európai szemeszter keretében az uniós értékekkel kapcsolatos kérdéseket nyomon követik, amelyek országspecifikus ajánlások tárgyát is képezhetik. Az érintett területek közé tartoznak az igazságszolgáltatási rendszerek (az igazságügyi eredménytábla alapján), valamint a fogyatékosok, a szociális jogok és a polgárok jogai (a szervezett bűnözés és a korrupció elleni védelemhez kapcsolódóan).

Bulgária és Románia az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatálya alá is tartozik, amely az uniós értékekkel kapcsolatos elemeket tartalmazza.



A jogsértési eljárások fontos eszközök az uniós értékek Unión belüli megsértésének szankcionálására, és az EUB tovább alakítja az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Jogsértési eljárások olyan esetekben indíthatók el, amikor valamely nemzeti jogszabály nem felel meg az uniós jognak és az uniós értékeknek, illetve egyedi és kivételes esetekben is (mivel a 7. cikk azokra a helyzetekre is vonatkozik, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és amelyekben az alapvető jogok megsértésére rendszeresen és folyamatosan kerül sor), és az EUB pénzbüntetést szabhat ki a véghatározások és ítéletek betartásának elmulasztása miatt.

A 2007-ben, Bécsben létrehozott [Európai Unió Alapjogi Ügynöksége \(FRA\)](#) fontos szerepet játszik az alapvető jogok uniós helyzetének nyomon követésében. Az FRA feladata az alapvető jogokkal kapcsolatos információk és adatok összegyűjtése, elemzése, terjesztése és értékelése. Emellett kutatást és tudományos felméréseket végez, valamint az alapvető jogokról éves és tematikus jelentéseket tesz közzé.

A Bizottság emellett „Az egyenlőség Uniója” átfogó koncepció keretében a nemek közötti egyenlőség előmozdítására, a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak, a rasszizmus, a gyűlöletbeszéd, a gyűlölet-bűncselekmények és az antiszemitizmus elleni küzdelemre, valamint az LMBTIQ-személyek, a fogyatékossgal élő személyek, a romák, a fogyatékossgal élő személyek és a gyermekek jogainak védelmére irányuló konkrét stratégiák, javaslatok és fellépések révén erősíti az – EUSZ 2. cikkének két pillérét jelentő – egyenlőséget és a kisebbségek védelmét. A Bizottság – a Parlament és 15 tagállam támogatásával – nemrégiben az EUB elé idézte Magyarországot többek között az EUSZ 2. cikkét sértő [LMBTIQ-ellenes törvény](#) miatt. Emellett irányelveket is javasolt az [egyenlőség előmozdításával foglalkozó szervek](#) közös normák révén történő megerősítésére.

A Magyarország és Lengyelország vétója miatti blokkolást követően az Európai Tanács 2020. december 10–11-i ülésén végül megállapodásra jutottak az [uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről szóló rendeletről](#). A rendelettel lehetővé válik az uniós költségvetés védelme, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az Unió költségvetésével való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. A magyar és a lengyel kormány által a rendelettel szemben benyújtott keresetet [az EUB elutasította](#), ami megnyitotta az utat a Bizottság és a Tanács számára a [Magyarországgal](#) szembeni mechanizmus elindítására, ami 6,3 milliárd euró felfüggesztéséhez vezetett.

A Bizottság jelenleg több tagállam kormányával is megvitatja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz nemzeti terveinek végrehajtását, és nyomon követi, hogy a tagállamok teljesítik-e a megállapodott mérföldköveket és célokat, amelyek a források kifizetésének előfeltételei. Ezek célja a Tanács által elfogadott [európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban](#), a Bizottság által kiadott jogállamisági jelentésekben és kapcsolódó ajánlásokban, valamint a Lengyelországgal és Magyarországgal szemben a 7. cikk szerinti eljárásokban feltárt kihívások kezelése.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament mindig is támogatta az alapvető jogok fokozott védelmét és tiszteletben tartását. Már 1977-ben a Parlament, a Tanács és a Bizottság [közös nyilatkozatot fogadott el az alapvető jogokról](#), amelyben mindhárom intézmény



elkötelezte magát amellelt, hogy hatáskörük gyakorlása során biztosítják az alapvető jogok védelmét. 1979-ben a Parlament állásfoglalást fogadott el, amely javasolta, hogy az Európai Közösség csatlakozzon az emberi jogok európai egyezményéhez.

Az [Európai Uniót létrehozó szerződés Parlament által javasolt 1984-es tervezete](#) kijelentette, hogy az Uniónak védelmeznie kell az egyéni méltóságot és joghatósága alatt mindenki számára biztosítania kell az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a nemzeti alkotmányok és az EJEE közös elveiben gyökereznek. Ezenkívül tervbe vette az Unió csatlakozását az EJEE-hez. [1989. április 12-i állásfoglalásában](#) a Parlament kihirdette az alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozat elfogadását.

A Parlament 1993 óta az alapvető jogok uniós helyzetéről minden évben vitát tart és állásfoglalást fogad el az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentése alapján. Emellett egyre több olyan állásfoglalást fogadott el, amelyek az EUSZ 2. cikkében említett értékek tagállamokon belüli védelmét érintő egyedi kérdésekkel foglalkoztak.

A Parlament mindig is támogatta az EU-t abban, hogy teremtsen meg saját alapjogi törvényeit, és felszólított az Alapjogi Charta kötelező erejűvé tételére. Ezt 2009-ben végül a Lisszaboni Szerződéssel sikerült elérni.

A Parlament a közelmúltban több alkalommal is komoly aggodalmát fejezte ki az EUSZ 2. cikkében meghatározott normák fokozatos erodálódása miatt egyes tagállamokban. A probléma megoldására a Parlament a közelmúltban számos javaslatot tett nemcsak az alapvető jogok, hanem a demokrácia és a jogállamiság, valamint tágabb értelemben az EUSZ 2. cikkében említett valamennyi uniós érték védelmének megerősítésére az EU-ban azáltal, hogy új mechanizmusokat és eljárásokat javasol a meglévő hiányosságok megszüntetésére. A Parlament 2012 óta több állásfoglalásban kérte egy koppenhágai bizottság létrehozását, valamint egy európai alapjogi szakpolitikai ciklus, egy korai előrejelző mechanizmus, a befagyasztási eljárás elindítását és az FRA megerősítését.

A tárgyban 2016-ban elfogadott állásfoglalásában a Parlament megerősítette korábbi javaslatait, és kérte, hogy a Bizottság intézményközi megállapodást nyújtson be [a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus](#) létrehozására, amely egy, a Bizottsággal és a Tanáccsal kötött uniós paktumon alapulna. Ez magában foglalna egy, a Bizottság és egy szakértői testület által készített, az uniós értékek Unión belüli tiszteletben tartását nyomon követő jelentésen alapuló éves szakpolitikai ciklust, amelyet parlamenti vita követ, és amelyet a kockázatok vagy jogsértések kezelésére szolgáló intézkedések kísérene^[1]. A Parlament felszólított továbbá az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozására vonatkozó új megállapodás-tervezetre, valamint a szerződés olyan módosításaira, mint az Alapjogi Charta 51. cikkének eltörlése, és a Chartának az Unió alapjogi jogszabályává való átalakítása, valamint az egyenlőségre és a megkülönböztetésmentességre vonatkozó egyhangúsági követelmény megszüntetése. Egy [2020-as állásfoglalásában](#) a Parlament javaslatot tett az uniós értékek megerősítéséről szóló intézményközi

[1]A Bizottság 2019-es közleményében átvette a Parlament számos javaslatát (intézményközi ciklus létrehozása éves jelentéssel, a tagállamok jogállamisággal és kapcsolódó kérdésekkel kapcsolatos nyomon követése), de nem vette át azokat, amelyek az EUSZ 2. cikkének egészére vonatkoznak (nemcsak jogállamiság, hanem demokrácia, alapvető jogok, egyenlőség és kisebbségek), létrehozott egy független szakértőkből álló bizottságot, egy ciklussal kapcsolatos intézményközi megállapodást, országspecifikus ajánlásokat adott ki és újból elindította a korrupcióellenes jelentések közzétételét.



megállapodásra, amely a korábbi javaslatokat kidolgozná, illetve létrehozná a sürgős jelentések és egy intézményközi munkacsoport létrehozásának lehetőségét. Egy [2021-es állásfoglalásában](#) a Parlament arra is felszólította a Bizottságot, hogy a jogállamiságról szóló éves jelentését terjessze ki az EUSZ 2. cikkében említett valamennyi értékre, és foglaljon bele országspecifikus ajánlásokat.

2018-ban a Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben üdvözölte a [Lengyelországban](#) fennálló helyzetre vonatkozóan az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének alkalmazásáról szóló bizottsági határozatot, valamint az EUSZ 7. cikke (1) bekezdése szerinti eljárás [Magyarországgal](#) kapcsolatos megindításáról is állásfoglalást fogadott el, indokolással ellátott javaslatot nyújtva be a Tanácshoz, amelyben felkérte a Tanácsot arra, hogy határozza meg, fennáll-e az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, és hogy e tekintetben megfelelő ajánlásokat fogalmazzon meg Magyarország számára^[2]. A Parlament 2020-ban és 2022-ben állásfoglalásokat fogadott el [Lengyelországról](#) és [Magyarországról](#), amelyek kiterjesztették az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás keretében megvizsgálandó aggályok körét. [Felszólította](#) továbbá a Bizottságot, hogy minden rendelkezésre álló eszközt – többek között a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszerrel szembeni rendeletet – használjon fel az EUSZ 2. cikkében említett értékek Magyarország és Lengyelország általi megsértésének kezelésére.

Daphne Caruana Galizia (máltai újságíró), valamint Ján Kuciak és menyasszonyának (szlovákiai újságírók) meggyilkolását követően, valamint az EUSZ 2. cikke szerinti értékek tekintetében a parlamenti nyomon követés és fellépés megerősítése érdekében az [Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság](#) létrehozta a [demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó nyomonkövetési csoportot](#). A csoport feladata, hogy az Unióban megjelenő uniós értékeket fenyegető veszélyekkel foglalkozzon, és intézkedési javaslatokat terjesszen az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság elé.

Ottavio Marzocchi

04/2023

[2]A Parlament előző ciklusban végzett, alapvető jogokkal kapcsolatos tevékenységeiről szóló további információk itt találhatóak: [„Az alapvető jogok védelme az EU-ban: az Európai Parlament által a 2014–2019 ciklus során elért eredmények és a jövőbeli kihívások”](#).



4.1.3. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA

A személyek Európai Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga képezi az uniós polgárság alappillérét, amelyet a Maastrichti Szerződés hozott létre 1992-ben. A Schengeni Megállapodással a belső határok fokozatos megszüntetését követően elfogadásra került az Unió polgárainak és családtagjaiknak az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. E jog fontossága ellenére továbbra is jelentős végrehajtási akadályok állnak fenn.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdése; az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 21. cikke; az EUMSZ IV. és V. címe; az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

A személyek szabad mozgásával kapcsolatos fogalom értelme a kezdetekhez képest megváltozott. Az ilyen tárgyú első rendelkezéseket [az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló, 1957. évi szerződés](#) írta elő, amelyben szerepelt [a munkavállalók szabad mozgása](#) és [a letelepedés szabadsága](#), azaz az egyének mint munkavállalók vagy szolgáltatásnyújtók jelentek meg. A [Maastrichti Szerződés](#) a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező összes személyre vonatkozóan bevezette az európai uniós polgárság fogalmát. Ez az uniós polgárság képezi a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog alapját. A [Lisszaboni Szerződés](#) megerősítette ezt a jogot, amely a [szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség általános rendelkezései](#) között is szerepel.

EREDMÉNYEK

A. A schengeni térség

A személyek szabad mozgása jellemezte belső piac létrehozása során a legjelentősebb mérföldkő a két schengeni megállapodás – tehát maga az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás és az 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény – megkötése volt. Kezdetben a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (amelyet csak Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia írt alá) az Európai Unión belüli bel- és igazságügyi kormányközi együttműködésen alapult. Az Amszterdami Szerződés egyik jegyzőkönyve előírta a [schengeni vívmányok](#) szerződésekre való átültetését. Ma ez a [Lisszaboni Szerződés](#) alapján parlamenti és bírósági ellenőrzés hatálya alá tartozik. Mivel a legtöbb schengeni szabály az uniós vívmányok részévé vált, az Unió 2004. május 1-jei bővítésétől kezdődően a csatlakozó országoknak már nincs lehetőségük arra, hogy önként kimaradhassanak a vonatkozó rendelkezések alól (a Schengeni Jegyzőkönyv 7. cikke).



1. Részt vevő országok

Jelenleg a schengeni térségnek 26 teljes jogú tagja van: 22 uniós tagállam, továbbá Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein (amelyek társult jogállással rendelkeznek). Írország nem részes fele az egyezménynek, de lehetősége van arra, hogy a schengeni joganyag kiválasztott részeinek alkalmazása mellett döntsön. Bár Dánia 2001 óta része a schengeni térségnek, az új, többek között a schengeni övezetet érintő bel- és igazságügyi intézkedések esetében lehetősége van az önkéntes kimaradásra, jóllehet a közös vízumpolitika bizonyos intézkedései ennek az országnak az esetében is kötelező érvényűek. Bulgária, Románia és Ciprus szintén csatlakozik majd a megállapodáshoz, bár más-más okok miatt a folyamat egyelőre késik. Horvátország megkezdte a kérelmezési eljárást azzal a céllal, hogy 2015. július 1-jén csatlakozzon a schengeni térséghez.

2. Alkalmazási kör

A schengeni térséggel kapcsolatos vívmányok között szerepel:

- a. a belső határok ellenőrzésének eltörlése minden személy esetében;
- b. a külső határok ellenőrzésének megerősítésére és harmonizálására irányuló intézkedések (4.2.4.): valamennyi uniós polgár pusztán személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatásával beléphet a schengeni térségbe;
- c. közös vízumpolitika a rövid tartózkodások tekintetében: a teljes schengeni térség vonatkozásában érvényes, egységes vízumot kaphatnak a tagsággal nem rendelkező országok közös jegyzékében szereplő azon harmadik országok állampolgárai, amelyek esetében beutazóvízum szükséges (lásd az 539/2001/EK tanácsi rendelet II. mellékletében található jegyzéket);
- d. rendőrségi (4.2.7.) és igazságügyi együttműködés (4.2.6.): a rendőri szervek támogatják egymást a bűncselekmények felderítésében és megelőzésében, továbbá jogosultak a szökésben levő bűnözőket a szomszédos schengeni állam területére követni; gyorsabb kiadatási rendszer és a büntetőjogi ítéletek kölcsönös elismerése;
- e. a Schengeni Információs Rendszer (SIS) (4.2.4.) létrehozása és fejlesztése.

3. Kihívások

A schengeni térséget széles körben az Európai Unió egyik elsődleges vívmányának tekintik, a közelmúltban mégis csaknem a léte kérdőjeleződött meg a Covid19-világjárvány miatt, a vírus terjedését ugyanis a tagállamok a határok lezárásával fékeztek meg, egészen 2021 júniusáig, amikor is bevezetésre került az uniós digitális Covid-igazolvány. A járvány előtt a fő kihívást a menekültek és migránsok Unióba való jelentős beáramlása, valamint a terrortámadások jelentették.

B. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása

1. Az első lépések

A szabadság és mobilitás Közösségen belüli, valamennyi polgárra vonatkozó tényleges megvalósulása érdekében 1990-ben irányelveket fogadtak el azért, hogy a munkavállalókon kívül mások is tartózkodási jogokat kaphassanak: a kereső



tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló 90/365/EGK tanácsi irányelv; a diákok tartózkodási jogáról szóló 90/366/EGK tanácsi irányelv; a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK tanácsi irányelv (tagállamok olyan állampolgárainak, akik számára a közösségi jog más rendelkezései nem biztosítják ezt a jogot, továbbá családtagjaiknak).

2. A 2004/38/EK irányelv

Az egyes jogszabályok (többek között a fent említettek) megerősítése érdekében, valamint a személyek szabad mozgásához kapcsolódó kiterjedt ítélkezési gyakorlat figyelembevételére érdekében 2004-ben új, átfogó irányelvet fogadtak el: a 2004. április 29-i [2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet](#), amely az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szól. Az irányelv célja, hogy a tagállamokon belüli mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való joguk gyakorlására ösztönözze az EU polgárait, a legszükségesebbre korlátozza az igazgatási formákat, jobb meghatározást adjon a családtagok jogállására, valamint hogy korlátozza a belépés megtagadásának és a tartózkodási jog megszüntetésének alkalmazási körét. A 2004/38/EK irányelv értelmében családtagok a következők:

- a házastárs (az azonos nemű is, amint azt az Európai Unió Bírósága (EUB) a C-673/16. sz. [Coman-ügyben hozott ítéletében](#) rögzítette);
- a bejegyzett élettárs, ha a fogadó tagállam jogszabályai a bejegyzett élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik;
- az uniós polgár, házastársa, illetve a fent meghatározott élettársa egyenes ági leszármazottai, akik 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak;
- az uniós polgár, házastársa, vagy élettársa eltartott egyenes ági felmenői.

A tagállamok túlnyomó többsége alkalmazza az irányelvet az azonos nemű házastársak, a bejegyzett élettársak és a tartós kapcsolatban élő élettársak szabad mozgáshoz való jogának garantálására is.

a. Jogok és kötelezettségek:

- Három hónapnál rövidebb tartózkodás esetén: az uniós polgárokkal szemben támasztott egyedüli követelmény, hogy érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkezzenek. A fogadó tagállam előírhatja az érintett személyek számára, hogy jelentsék be az országban való jelenlétüket.
- Három hónapnál hosszabb tartózkodás esetén: az uniós polgárnak és családtagjainak, amennyiben nincs munkaviszonyuk, elegendő anyagi forrással és betegbiztosítással kell rendelkezniük annak biztosítása érdekében, hogy ott-tartózkodásuk alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális ellátórendszere számára. Az uniós polgároknak nincs szükségük tartózkodási engedélyre, de a tagállamok előírhatják számukra a hatóságoknál történő nyilvántartásba vételt. Az uniós polgárok olyan családtagjainak, akik nem valamely tagállam állampolgárai, tartózkodásuk idejére vagy öt éves időtartamra érvényes tartózkodási engedélyt kell kérelmezniük.
- A huzamos tartózkodás joga: Azon uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodnak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek, feltéve, hogy nem állnak kiutasítási intézkedés hatálya alatt. A huzamos tartózkodási jogra ezen kívül nem vonatkozik más feltétel. Ugyanez a szabály



vonatkozik azokra a családtagokra, akik nem egy adott tagállam állampolgárai, és akik öt éve egy uniós állampolgárral élnek. A már megszerzett huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén válik semmissé.

- A beutazáshoz és a tartózkodáshoz való jogra vonatkozó korlátozások: az uniós polgárok és családtagjaik közrendészeti, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon kiutasíthatók a fogadó tagállamból. Garanciákat kell nyújtani annak biztosítására, hogy ne gazdasági alapon hozzanak meg ilyen döntéseket, azok megfeleljenek az arányosság elvének, és egyéb megfontolások között az érintett egyén személyes viselkedésén alapuljanak.

Végezetül az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy joggal való visszaélés vagy csalás, például érdekházasság esetén olyan intézkedéseket fogadjanak el, melyek célja, hogy megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják a megítélt bármely jogot.

b. A 2004/38/EK irányelv végrehajtása

Az irányelvet problémák és vita övezték, és bizonyítékok igazolták a végrehajtás terén mutatkozó súlyos hiányosságokat és a szabad mozgás akadályainak fennmaradását, amint azt az irányelv alkalmazásáról, a tagállamok ellen az irányelv helytelen vagy hiányos átültetése miatt kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásokról szóló bizottsági jelentések és parlamenti tanulmányok, valamint a Parlamenthez a témában benyújtott petíciók jelentős száma és a Bíróság előtt lévő jelentős mennyiségű ügy is bizonyítja. A 2013–2014-ben egyes tagállamok által az uniós polgárok szabad mozgásával való, a „szociális turizmust” célzó állítólagos visszaélésekkel kapcsolatban megfogalmazott bírálatok uniós szintű vitákat eredményeztek a lehetséges reformokról, amelyek időközben, az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésére vonatkozó döntése után elakadtak.

c. Harmadik országbeli állampolgárok

Az olyan harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó rendelkezésekről, akik nem uniós polgár családtagjai, itt olvashat részletesebben ([4.2.3.](#)).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament régóta keményen küzd a szabad mozgás jogának érvényesítéséért, amelyet az Európai Unió egyik alapvető elvének tekint. „A szabad mozgáshoz való alapvető jog tiszteletben tartásáról az Unióban” című, 2014. január 16-i állásfoglalásában a Parlament elutasította a szabad mozgáshoz való jog korlátozására irányuló törekvéseket, és felszólította a tagállamokat, hogy tartsák be a szerződésből eredő kötelezettségüket a mozgás szabadságára vonatkozó uniós szabályok terén, és biztosítsák, hogy valamennyi tagállam betartsa az egyenlőség elvét és a mozgás szabadságához kötődő alapvető jogot. A Parlament az uniós polgárok szabad mozgása és a belső piacon történő munkavállalása előtt álló akadályokról szóló, 2017. március 15-i és az uniós polgárságról szóló, 2017. évi jelentésről szóló, 2017. december 12-i állásfoglalásában ismételten kérte a szabad mozgás előtt álló akadályok felszámolását. Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésére vonatkozó döntése nyomán a szabad mozgás egyik fő bírálója távozott.

Ami a schengeni térséget illeti, a Parlament a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről szóló, 2018. május 30-i állásfoglalásában elítélte „a belső



határellenőrzések folytatódó újbóli bevezetését”, mivel „gazdasági, politikai és társadalmi hatásai hátrányosak a schengeni térség egységességére nézve, és károsak az európai polgárok jólétére”.

A Covid19-világjárvány miatt a tagállamok többsége visszaállította a belső határellenőrzéseket, lezárta a határokat és ideiglenes korlátozásokat vezetett be a más uniós országokból történő utazásra vonatkozóan, ezen intézkedéseket azonban részben enyhítette az uniós digitális Covid-igazolvány bevezetése. A Parlament különböző állásfoglalásaiban ismételten hangot adott aggályainak, és felszólított az uniós szintű koordináció javítására, valamint a maradéktalanul működőképes és megreformált schengeni térség gyors visszaállítására.

A közelmúltban a Parlament egy 2022 októberében elfogadott [állásfoglalásában](#) felszólította a Tanácsot, hogy hagyja jóvá a schengeni vívmányok rendelkezéseinek Bulgáriára és Romániára történő teljes körű alkalmazását.

Ottavio Marzocchi
04/2023



4.1.4. A PETÍCIÓS JOG

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta az Európai Unió bármely polgárának és a tagállamokban jogszerűen tartózkodó természetes vagy jogi személyeknek joga van panasz vagy kérelem formájában petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága megvizsgálja a petíciókat, dönt elfogadhatóságukról és foglalkozik velük.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) [20.](#), [24.](#) és [227.](#) cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának [44.](#) cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

A petíciós jog célja, hogy egyszerű formában lehetővé tegye az európai polgárok és az Európai Unió területén állandó lakhellyel rendelkező személyek számára, hogy panaszaikkal és fellépésre irányuló kéréseikkel az Unió intézményeihez fordulhassanak.

EREDMÉNYEK

A. Elfogadhatóság és követelmények (az EUMSZ [227.](#) cikke)

Petíciót bármely európai uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy benyújthat, akár egyénileg, akár másokkal közösen.

A petíciók elfogadhatóságának feltétele, hogy tárgyuknak az Európai Unió tevékenységi körébe kell tartoznia, és a petíció benyújtóját közvetlenül kell érintenie. Utóbbi feltételt tágan értelmezik.

B. Eljárás

A petíciókra vonatkozó eljárásokat a [Parlament eljárási szabályzatának](#) 226–230. cikke, valamint VI. melléklete (XX. szakasz) állapítja meg, amely egy parlamenti bizottságra, a Petíciós Bizottságra ruhazza az illetékességet.

1. Alaki követelmények

A petíciókat az Unió valamely hivatalos nyelvén kell megírni, az egyes benyújtók nevének, állampolgárságának és címének megjelölésével. A petíciókat elektronikus úton, a Parlament petíciós portálján keresztül vagy postai úton lehet benyújtani.

2. Az elfogadhatóság tartalmi követelményei

Az említett feltételeknek megfelelő petíciókat a Petíciós Bizottsághoz továbbítják, amely mindenekelőtt az elfogadhatóságukról dönt. Ehhez a bizottság ellenőrzi, hogy a petíció tárgya az Európai Unió tevékenységi körébe tartozik-e. Ha nem, akkor a petíciót elfogadhatatlannak nyilvánítják. Erről és a döntés okairól tájékoztatják a petíció benyújtóját. A petíciók benyújtóinak gyakran javasolják, hogy forduljanak valamely más nemzeti, uniós vagy nemzetközi szervhez. A petíciók többségének



esetében az elfogadhatatlannak nyilvánítás arra vezethető vissza, hogy a petíciók benyújtói – többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazhatóságával kapcsolatosan is – összekeverik az EU és a tagállamok, illetve más nemzetközi szervezetek és testületek (például az ENSZ és az Európa Tanács) fellépéssel és jogorvoslással kapcsolatos hatásköreit, feladatköreit és lehetőségeit.

3. A petíciók vizsgálata

A körülményektől függően a Petíciós Bizottság az alábbi egy vagy több intézkedést hozhatja meg:

- felkérheti az Európai Bizottságot, hogy folytasson előzetes vizsgálatot egy petíció tárgyában, és nyújtson tájékoztatást a vonatkozó uniós jognak való megfelelésről;
- tájékoztatás vagy további lépések megtétele céljából továbbíthatja a petíciót a Parlament egy vagy több másik bizottságához (például a bizottságok eljuttathatják véleményüket a Petíciós Bizottsághoz, megvitathatják vagy jogalkotási, szakpolitikai vagy ellenőrzési tevékenységük során figyelembe vehetik a petíciókat);
- ha egy petíció olyan egyedi ügyre vonatkozik, amely különös figyelmet igényel, a bizottság az ügy rendezése érdekében felveheti a kapcsolatot az illetékes intézményekkel vagy hatóságokkal, vagy az érintett tagállam állandó képviselőjén keresztül léphet fel;
- az ügy megoldásához alkalmasnak ítélt bármilyen más lépést is megtehet, illetve megfelelő választ adhat a petícióra.

A bizottság dönt arról is, hogy a petíciót az ülés napirendjére tűzi-e. Amennyiben igen, a petíció benyújtója, a Bizottság és a tagállamok képviselői is meghívást kapnak az ülésre. Ezen az ülésen a petíció benyújtója – amennyiben szeretné – ismerteti petícióját, a Bizottság szóban kifejti álláspontját, és észrevételeket fűz a petícióban felvetett kérdésekre adott írásbeli válaszhoz, majd az érintett tagállamok képviselői kaphatnak szót. Ezután a Petíciós Bizottság tagjai lehetőséget kapnak arra, hogy eszmecserét folytassanak a vita során felmerült kérdésekről, és további intézkedéseket javasoljanak.

Különleges esetekben a bizottság dönthet úgy, hogy meghallgatást vagy munkaértekezletet tart, tényfeltáró látogatást szervez az érintett országban vagy régióban és észrevételeket, ajánlásokat tartalmazó jelentést fogad el e látogatásról, vagy teljes körű jelentést vagy egy rövid állásfoglalási indítványt készít és terjeszt az Európai Parlament plenáris ülésén szavazásra. Dönthet úgy is, hogy szóbeli kérdéseket terjeszt a Bizottság és/vagy a Tanács elé, és vitát tart a plenáris ülésen.

Ha egy petíció olyan általános érdeklődésre számot tartó ügyre vonatkozik, amely az uniós jog helytelen átültetését vagy alkalmazását fedi fel, a Bizottság a szóban forgó tagállammal szemben – többek között kötelezettségszegési eljárás megindításával – intézkedéseket hozhat.

4. Lezárás

A bizottság az eljárás különböző szakaszaiban lezárhatja a petíciót, például a bizottság ülésén folytatott vitát követően az elfogadhatóságról hozott döntés után, ha további intézkedés nem hozható a petíció tárgyában, ha a petíció benyújtója visszavonja a petícióját vagy ha a petíció benyújtója meghatározott határidőn belül nem válaszol a további tájékoztatásra irányuló kérésekre.



5. Átláthatóság

A Parlamenthez benyújtott petíciók nyilvános dokumentumokká válnak. Miután a Petíciós Bizottság az elfogadhatóságról határozott, a petíciók összefoglalóját és a többi vonatkozó dokumentumot az EU valamennyi hivatalos nyelvén közzéteszik a Parlament [petíciós portálján](#).

A petíció benyújtóit írásban tájékoztatják a petíciójával kapcsolatban hozott valamennyi bizottsági határozatról és azok indokairól, és adott esetben a rendelkezésére bocsátják a vonatkozó információkat és dokumentációt, amint a határozatok elérhetőek lesznek.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A szerződések szerint a Parlament a petíciók címzettje, ezért rá hárul a felelősség annak biztosításáért, hogy a petíciókban megfogalmazott aggodalmakat maradéktalanul figyelembe vegyék az EU-ban. Ennek lehető legmegfelelőbb lebonyolítása érdekében a Parlament létrehozott egy külön bizottságot – a [Petíciós Bizottságot](#) –, hogy kezelje e petíciókat és koordinálja a parlamenti nyomon követési tevékenységét. Amint azt a Bizottság előző évi tanácskozásairól szóló éves jelentés is kiemelte^[1], a Parlament mindig is a részvételi demokrácia kulcsfontosságú elemének tekintette a petíciókat. A jelentés hangsúlyozta továbbá a petíciók abban játszott fontos szerepét, hogy felfedik az uniós jog tagállamok általi helytelen átültetésének és végrehajtásának eseteit. Számos petíció jogalkotási vagy politikai fellépést, EU Pilot eljárást, előzetes döntéshozatalt vagy jogsértési eljárást eredményezett.

A Petíciós Bizottság különösen aktív az alapvető jogok (többek között a gyermekjogok, a hátrányos megkülönböztetés, a kisebbségek jogai, az igazságszolgáltatás, a szabad mozgás joga, a szavazati jog és a brexit), a környezet és az állatjólét, a belső piac, a szociális jogok, a migráció, a kereskedelmi megállapodások és a közegészség terén. A bizottság különösen fontos szerepet játszik a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtására vonatkozó uniós kereten belül a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmében, továbbá évente munkaértekezletet szervez a fogyatékossgal kapcsolatos kérdésekről.

A petíciókban felvetett kérdések kezelését és rendezését számos eszköz hivatott biztosítani: tényfeltáró látogatások, nyilvános meghallgatások, munkaértekezletek, tanulmányok megrendelése, a petíciókkal foglalkozó bizottságok közötti nagyobb együttműködést biztosító petíciós hálózat létrehozása 2016-ban, a nemzeti parlamentekkel és hatóságokkal, valamint a többi uniós intézménnyel (nevezetesen a Bizottsággal és az európai ombudsmannel) való együttműködés és párbeszéd.

2014-ben a Parlament elindította a [petíciós portált](#) is, amely javította a petíciók ismertségét és átláthatóságát. E portál lehetővé teszi a polgárok, természetes személyek és az EU-ban jogszerűen tartózkodó személyek részvételét, akik a portálon keresztül is – többek között egy elfogadható petíció támogatása révén – kapcsolatba léphetnek az EU-val^[2]. A Parlament Petíciós portálja számos, az európai polgárok számára elérhető [alternatívát is kínál a petíciók helyett](#).

[1]A Petíciós Bizottság tanácskozásairól szóló éves jelentések az alábbiakról tartalmaznak információkat: a beérkezett petíciók száma, formája, állapota, kimenetele, az ország, a nyelv, az állampolgárság és a tárgy; az internetes portál; kapcsolatok a Bizottsággal, a Tanáccsal és az ombudsmannel; tényfeltáró látogatások, nyilvános meghallgatások, megrendelt tanulmányok és további kulcsfontosságú kérdések.

[2]A Petíciós Bizottsággal és tevékenységeivel kapcsolatos további információkért lásd: [A Petíciós Bizottság által a 2014–2019-es parlamenti ciklus során elért eredményeket és a jövő kihívásai](#).



Georgiana Sandu
10/2023



4.1.5. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

Az Európai Unióban a részvételi demokrácia fontos eszköze az európai polgári kezdeményezés, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok egynegyedéből kikerülő egymillió polgár felszólíthassa a Bizottságot arra, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be az uniós szerződések végrehajtására. Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat megállapító 2011-es rendelet alkalmazásának kezdete óta tíz kezdeményezést nyújtottak be sikeresen a Bizottsághoz. 2020 januárjától új szabályok vannak érvényben az európai polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé tétele érdekében.

JOGALAP

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 11. cikkének (4) bekezdése;
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 24. cikkének (1) bekezdése;
- a 211/2011/EU és az (EU) 2019/788 rendelet;
- az Európai Parlament eljárási szabályzatának 222. és 230. cikke.

HÁTTÉR

A polgári kezdeményezések a tagállamok többségében nemzeti, regionális vagy akár helyi szinten is a polgárok rendelkezésére álló eszközök, ám hatókörük és az eljárás tekintetében igen eltérőek lehetnek. Az európai polgárság fogalmát – amelyből később az európai polgári kezdeményezés is kinőtt – először a Maastrichti Szerződés vezette be (1.1.3.). Az amszterdami kormányközi konferenciát megelőzően az osztrák és az olasz külügyminiszter már 1996-ban javasolta, hogy az Európai Parlamenthez intézendő petíció benyújtásához való jog mellett hozzanak létre ilyen kezdeményezések benyújtásához való jogot is, ám a javaslatot a konferencia nem fogadta el. A polgári kezdeményezés jelenlegi formájához leginkább hasonló elképzelés rendelkezései eredetileg az alkotmányszerződés tervezetében szerepeltek. Jóllehet a konvent elnöksége elvetette, hogy e rendelkezések a végleges szövegbe bekerüljenek, a civil társadalmi szervezetek összehangolt erőfeszítéseinek köszönhetően mégis megmaradtak. Az alkotmányszerződés ratifikálási eljárásának kudarcát követően a Lisszaboni Szerződés kidolgozása során hasonló rendelkezések kerültek beillesztésre.

A polgári kezdeményezés benyújtásához való jog ma már az EUSZ II. címében (A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések) szerepel. Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése meghatározza e jog alapvető keretét, az EUMSZ 24. cikkének (1) bekezdése pedig megállapítja a konkrét eljárásokat meghatározó és a részletes feltételeket tartalmazó rendeletre irányadó általános elveket. A rendeletre irányuló javaslat széles körű konzultáció eredményeképpen született meg^[1]. A végleges szövegről folyó tárgyalás és a szöveg véglegesítése több hónapot vett igénybe: a javaslattervezetet 2010. március 31-én nyújtották be a Parlamentnek és a

[1]A Bizottság zöld könyve ([COM\(2009\)0622](#)).



Tanácsnak, erről 2010. december 15-én született politikai megegyezés, amelynek révén lehetővé vált, hogy a szöveget a Parlament és a Tanács 2011. február 16-án hivatalosan is elfogadja. 2011. április 1-jén a Parlament és a Tanács által elfogadott szöveg a 211/2011/EU rendeletként (az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet) lépett hatályba. Mivel egy racionalizált ellenőrzési folyamat kialakításához a tagállamoknak számos technikai kiigazítást kellett tenniük, az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet csak egy évvel később lépett hatályba. A rendelet esetleges felülvizsgálata érdekében a Bizottság 2015. április 1-ig, majd azt követően háromévente ugyanezen dátumig jelentést nyújt be az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet alkalmazásáról. A Bizottság 2015. március 31-én ([COM\(2015\)0145](#)) és 2018. március 28-án ([COM\(2018\)0157](#)) fogadott el ilyen jelentést. E közlemények ismertették az aktuális helyzetet, és értékelték az európai polgári kezdeményezés végrehajtását, valamint összeállították azon kihívások listáját, amelyeket ezen új jogalkotási és intézményi keret első hat éves végrehajtása után feltártak. Számos hiányosságra rávilágítottak, és számos olyan javaslatot is figyelembe vettek, amelyeket a Parlament – a saját kezdeményezésére végzett egyes érdemi kutatások mellett – a jelentéseibe is belefoglalt^[2].

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatálybalépésekor az eszköz működésével kapcsolatban jelentős aggályok merültek fel. A Parlament többször is felszólított az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet reformjára az eljárások egyszerűsítése és észszerűsítése érdekében. Végül 2017. szeptember 13-án a Bizottság előterjesztette az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálatára vonatkozó [jogalkotási javaslatát](#). A 2018 szeptembere és decembere között tartott intézményközi tárgyalásokat követően a Parlament és a Tanács 2018. december 12-én politikai megállapodásra jutott. A javasolt szöveget az Európai Parlament 2019. március 12-én, a Tanács pedig április 9-én fogadta el. A végleges jogi aktust 2019. április 17-én írták alá, és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2019. május 17-én tették közzé (HL L 130).

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet ((EU) 2019/788), amely hatályon kívül helyezi a 211/2011/EU rendeletet, 2020. január 1-jétől alkalmazandó. Az európai polgári kezdeményezés benyújtására irányuló jogot egyértelműen el kell választani a petíció benyújtásának jogától, mivel ezen eljárástól számos alapvető vonatkozásban eltér. Petíciót – olyan ügyben, amely az Unió tevékenységi területéhez tartozik és a petíció benyújtóját közvetlenül érinti – uniós polgár vagy bármely olyan természetes vagy jogi személy nyújthat be, aki az Unióban lakóhellyel rendelkezik (4.1.4.). A petíció címzettje az Európai Parlament mint a polgárok uniós szintű közvetlen képviselője. Az európai polgári kezdeményezés egy konkrét uniós jogi eszköz kialakítására történő felszólítás, és elfogadása érdekében bizonyos különleges szabályoknak kell megfelelnie. Ráadásul végső soron a Bizottságnak szól, azaz az egyetlen olyan intézménynek, amely jogalkotási javaslatok benyújtására jogosult. E tekintetben az európai polgári kezdeményezéshez való jog jellegében hasonlít (az EUMSZ 225. cikke értelmében) a Parlament és (az EUMSZ 241. cikke értelmében) a Tanács által gyakorolt kezdeményezési joghoz.

[2] „Az európai polgári kezdeményezés – a végrehajtás első tanulságai”, Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, C. Tematikus Főosztály – Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2014.



ELJÁRÁS

A. Polgári bizottság

Mivel egy ilyen nagyságrendű kezdeményezéshez valamilyen alapvető minimális szervezeti struktúrára van szükség, a polgári kezdeményezéshez vezető út első lépéseként egy szervező bizottságot – ún. polgári bizottságot – kell felállítani. A bizottságot legalább hét olyan személynek kell alkotnia, akik legalább hét különböző tagállamban rendelkeznek lakóhellyel (de akik nem feltétlenül különböző állampolgárságúak), és elérték az európai parlamenti választásokon való részvételre jogosító életkort. A bizottság kijelöl egy képviselőt és egy helyettesét, akik az adott polgári kezdeményezés során kapcsolattartó szerepet töltenek be.

A Bizottság és a Parlament javaslataival ellentétben az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet nem csökkenti 16 évre az európai polgári kezdeményezések támogatásának alsó korhatárát, de a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a minimális életkort 16 évben határozzák meg.

B. Nyilvántartásba vétel

A támogató nyilatkozatok polgároktól történő összegyűjtését megelőzően a bizottságnak az Európai Bizottsággal kell nyilvántartásba vetetnie a kezdeményezést. A benyújtott anyagnak tartalmaznia kell a kezdeményezés címét, témáját és rövid leírását, valamint a jogi fellépéshez figyelembe vett jogalapot, illetve a bizottság tagjaival, a javasolt kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásaival kapcsolatos összes információt. A szervezők részletesebb információkat és egyéb anyagokat – például jogalkotási dokumentumtervezetet – is benyújthatnak mellékletben.

A Bizottságnak két hónapon belül kell meghoznia a javasolt kezdeményezés nyilvántartásba vételéről szóló határozatot. A nyilvántartásba vételre nem kerül sor, ha az eljárási szabályokat nem tartották be, vagy ha a kezdeményezés témája a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy a szerződések végrehajtásához jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A nyilvántartásba vétel elutasításának oka lehet még, ha a kezdeményezés nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű, illetve ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel. A Bizottság határozata ellen bírósági vagy peren kívüli jogorvoslat kérhető. A nyilvántartásba vett kezdeményezéseket a Bizottság honlapján teszik közzé.

Annak érdekében, hogy az európai polgári kezdeményezés hozzáférhetőbbé váljon, és hogy minél több kezdeményezést nyilvántartásba vegyenek, az új rendelet magában foglalja a kezdeményezések részleges nyilvántartásba vételének lehetőségét is.

C. Támogató nyilatkozatok gyűjtése

A szervezők a kezdeményezés nyilvántartásba vételét követően megkezdhetik a támogató nyilatkozatok gyűjtését, amire a nyilvántartásba vételtől számítva 12 hónap áll rendelkezésükre. A nyilatkozatokat papíron vagy elektronikus úton is össze lehet gyűjteni. Amennyiben a nyilatkozatok gyűjtése elektronikus úton történik, előbb a tagállamok illetékes hatóságai hitelesítik az online gyűjtési rendszert. Az online gyűjtési rendszerek technikai előírásaira vonatkozó részletes szabályokat egy bizottsági végrehajtási rendelet ([2019/1799/EU rendelet](#)) tartalmazza. Függetlenül attól, hogy a támogató nyilatkozatok gyűjtése papíron vagy elektronikus formában történik-e, ellenőrzéskor mindkét gyűjtési forma esetében azonosak az adatokra



vonatkozó követelmények. Ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezést a Bizottság figyelembe vegye, 12 hónapon belül egymillió támogató nyilatkozatot kell összegyűjteni.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy lakóhelyüktől függetlenül támogassanak egy európai polgári kezdeményezést. Emellett nagyobb rugalmasságot vezet be az aláírásgyűjtési időszak kezdő időpontjának megválasztásában, amelynek a nyilvántartásba vételt követő hat hónapon belül kell lennie. Ezen túlmenően tovább egyszerűsíti az európai polgári kezdeményezés aláírói esetében a személyes adatokra vonatkozó követelményeket. A tagállamok azonban továbbra is előírhatják az aláírók számára személyazonosító számuk megadását.

Emellett az új rendelet meghatározza a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségét, hogy hozzon létre és működtessen egy központi online gyűjtési rendszert, valamint hogy 2022-től fokozatosan szüntesse meg az egyéni gyűjtési rendszereket.

Végül pedig a Parlament ragaszkodott ahhoz, hogy az új rendelet biztosítson fokozott támogatást az európai polgári kezdeményezés szervezőinek az egyes tagállamokban működő kapcsolattartó pontok és egy olyan online együttműködési platform révén, amely tájékoztatást és segítséget, gyakorlati támogatást és jogi tanácsadást biztosít az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban.

D. Ellenőrzés és hitelesítés

A szervezők azt követően, hogy megfelelő számú tagállamban összegyűjtötték a szükséges számú támogató nyilatkozatot, a nyilatkozatokat azon [illetékes nemzeti hatóságoknak](#) nyújtják be, amelyek feladata a tagállamoktól kapott információk alapján a Bizottság által összesített támogató nyilatkozatok hitelesítése. Ilyen feladatot ellátó hatóság például a belügyminisztérium, a választási bizottság vagy a népszegnyilvántartó hivatal. A nemzeti hatóságoknak ezt követően három hónapon belül kell hitelesíteniük a támogató nyilatkozatokat, azonban az aláírásokat nem kötelesek ellenőrizni.

E. Benyújtás és vizsgálat

Ebben a szakaszban a szervezőknek be kell nyújtaniuk a nemzeti hatóságoktól származó, a támogató nyilatkozatok számára vonatkozó igazolásokat, és tájékoztatást kell nyújtaniuk a bármely forrásból kapott finanszírozásról. Az alapelv az, hogy az 500 eurót meghaladó támogatásokat be kell jelenteni.

A kérelem beérkezését követően a Bizottság késedelem nélkül köteles azt nyilvántartásában közzétenni és a szervezőket megfelelő szinten fogadni, hogy lehetővé váljon számukra, hogy kérelmüket részletesebben is elmagyarázhassák. A Bizottsággal való eszmecserét követően lehetőséget kell biztosítani a szervezők számára, hogy a polgári kezdeményezést a Parlament által szervezett nyilvános meghallgatáson ismertessék. A meghallgatást a polgári kezdeményezés témájában illetékes bizottság szervezi (a Parlament eljárási szabályzatának 222. cikke).

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet három hónapról hat hónapra hosszabbítja meg azt az időtartamot, amelyen belül a Bizottságnak válaszolnia kell egy érvényes kezdeményezésre. Az egyes kezdeményezésekre vonatkozó jogi és politikai következtetéseket tartalmazó közleményben a Bizottságnak hivatalos listát kell készítenie a meghozni tervezett intézkedésekről, és világos ütemtervet kell meghatározni azok végrehajtására. Ezenkívül a teljes átláthatóság biztosítása



érdekében a rendelet kötelezővé teszi a szervezők számára, hogy rendszeresen beszámoljanak a finanszírozás forrásairól és az egyéb támogatásokról. Arra is kötelezi a Bizottságot, hogy alakítson ki kapcsolatfelvételi űrlapot a nyilvántartásban és az európai polgári kezdeményezés nyilvános honlapján annak érdekében, hogy a polgárok panaszt nyújthassanak be az ilyen információk teljességével és helyességével kapcsolatban.

A Parlament szerepét tovább erősíti az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet és eljárási szabályzatának módosítása. A sikeres kezdeményezések politikai hatásának erősítése érdekében egy nyilvános meghallgatást követően a Parlament plenáris vitát tarthat és állásfoglalást fogadhat el a kezdeményezés politikai támogatásának értékelése érdekében. Végül a Parlament megvizsgálja a Bizottság által a kezdeményezésre válaszul hozott intézkedéseket, amelyeket a Bizottság külön közleményeiben is felvázol.

FOLYAMATBAN LÉVŐ KEZDEMÉNYEZÉSEK

Eddig tíz európai polgári kezdeményezés (Right2Water – A vízhez való jog, One of Us – Egy közülünk, Stop Vivisection – Az élveboncolás beszüntetése, Ban Glyphosate – Tiltsák be a glifozátot!, Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínűségért Európában, End the Cage Age – Vessünk véget a ketreces állattenyésztésnek!, Save Bees and Farmers – Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket!, Stop Finning – Stop the Trade – A cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása, Save Cruelty Free Cosmetics – Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket és Fur Free Europe – Szőrmentes Európa) érte el a szükséges számú aláírást, és ezeket benyújtották a Bizottsághoz. A Parlament meghallgatásokat szervezett a kezdeményezések képviselőivel. A Bizottság ezekre vonatkozó válaszában ismertette jogi és politikai következtetéseit. Az európai polgári kezdeményezés elindítása óta a Bizottság összesen 103 kezdeményezést vett nyilvántartásba.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az európai polgári kezdeményezés eszköze mindig nagy jelentőségű volt az Európai Parlament számára. A Parlament még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott [állásfoglalása](#) részletes javaslatot tartalmaz az európai polgári kezdeményezés végrehajtására vonatkozóan. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a Parlament aktív szerepet töltött be az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelettel kapcsolatos tárgyalások során. A Parlament sikerrel járult hozzá ahhoz, hogy az európai polgári kezdeményezés a részvételi demokrácia hozzáférhetőbb és fokozottan polgárbarát eszközévé váljon. Elérte többek között azt, hogy a támogató nyilatkozatoknak csak a tagállamok egynegyedéből kelljen származniuk; továbbá ragaszkodott ahhoz, hogy az elfogadhatóság ellenőrzése az előzetes nyilvántartásba vétel során történjék; valamint olyan rendelkezéseket sürgetett, amelyek lehetővé tették, hogy állampolgárságtól függetlenül joga legyen az összes európai uniós polgárnak és lakosnak az európai polgári kezdeményezés aláírására.

A Parlament számos politikai felhívást tett az európai polgári kezdeményezések működtetésére vonatkozó eljárások egyszerűsítésére és észszerűsítésére, valamint azok hatásainak fokozására. 2015. október 28-án a Parlament [állásfoglalást fogadott](#)



[el az európai polgári kezdeményezés felülvizsgálati folyamatáról](#), felszólítva többek között a rendelet felülvizsgálatára a személyes adatokra vonatkozó követelmények egyszerűsítése és az európai polgári kezdeményezések szervezéséhez nyújtott támogatás finanszírozásának biztosítása céljából. 2017-ben az Alkotmányügyi Bizottság saját kezdeményezésű jogalkotási jelentés készítését kezdte meg az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet valódi felülvizsgálata céljából. 2017 szeptemberében a Parlament kérései és egy nyilvános konzultáció alapján a Bizottság végül kiadta [az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendeletre irányuló javaslatát](#). Az Alkotmányügyi Bizottság 2018. június 20-án elfogadta a Bizottság javaslatáról szóló [jelentését](#), amelyet 2018. július 5-én plenáris szavazás követett, hogy intézményközi tárgyalások kezdődjenek az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendeletről.

2018. december 12-én a Parlament és a Tanács politikai megállapodásra jutott. A Parlament március 12-i állásfoglalását és a Tanács április 9-i jóváhagyását követően a végleges jogi aktust 2019. április 17-én írták alá, és 2019. május 17-én hirdették ki a Hivatalos Lapban. Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet ((EU) 2019/788), amely hatályon kívül helyezi a 211/2011/EU rendeletet, 2020. január 1-jétől alkalmazandó.

Az európai polgári kezdeményezésről szóló új rendelet hozzáférhetőbbé, kevésbé bürokratikusá és könnyebben használhatóvá teszi az európai polgári kezdeményezést a szervezők és a támogatók számára, ugyanakkor megerősíti nyomon követését.

2020. július 15-én a Parlament és a Tanács átmeneti intézkedéseket fogadott el a Covid19-járvány által az európai polgári kezdeményezés végrehajtására gyakorolt hatások kezelésére. Az új szabályok lehetővé teszik a járvány hatásai által érintett polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakának meghosszabbítását.

2021. június 3-án a Bizottság végrehajtási határozatot fogadott el az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos támogató nyilatkozatok gyűjtésére vonatkozó határidők meghosszabbításáról; a gyűjtési időszak maximális időtartamát 2022. december 31-ig meghosszabbították.

Az Európai Parlament 2023. június 13-án állásfoglalást fogadott el [az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletek végrehajtásáról](#).

Alessandro Davoli
10/2023



4.2. A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG



4.2.1. A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG: ÁLTALÁNOS SZEMPONTOK

A Szerződések kiemelt prioritásként kezelik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását. 2009-ben több fontos új szempontot vezettek be: hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali eljárást, amely összhangban áll az EU korábbi pillérszerkezetének megszüntetésével; az Európai Unió Bíróságának megnövekedett hatáskörét; valamint a nemzeti parlamentek új szerepkörét. Az alapvető jogokat megerősíti az Európai Unió jogilag kötelező erejű Alapjogi Chartája.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése. E cikk, amely az EU legfőbb célkitűzéseit fogalmazza meg, sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítására, mint a korábbi Nizzai Szerződés, mivel mostantól a szerződés szövegében e célkitűzés megelőzi a belső piac megvalósítására vonatkozót.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés V. címének 67–89. cikke a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szól. E cím – az általános rendelkezéseken túl – az alábbi területek mindegyikének egy-egy fejezetet szentel:

- a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák;
- a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés^[1].

Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. címe szerinti intézkedéseknek a Tanács általi elfogadásában (a [22. jegyzőkönyv](#) – „kivülmaradás” – mentesíti Dániát a politikában való részvétel alól). Mindazonáltal 2001 óta kormányközi alapon átveszi a schengeni vívmányokat. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint a különböző tagállamokban lakóhellyel rendelkező magánszemélyek közötti polgári vagy kereskedelmi jellegű jogvitákban joghatósággal rendelkező bíróságokra vonatkozó szabályok ([Brüsszel I. rendelet](#)) tekintetében 2005. október 19-én a Dán Királyság és az EU megállapodást kötött [a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról](#). A megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése szerint Dánia a módosítások elfogadásakor köteles értesíteni a Bizottságot azon döntéséről, hogy végrehajtja-e vagy sem a módosítások tartalmát. Írország csak az „opt in” határozatot követően vesz részt egyedi intézkedések elfogadásában és alkalmazásában ([21. jegyzőkönyv](#)).

[1]Lásd a [4.2.2.](#), [4.2.3.](#), [4.2.5.](#), [4.2.6.](#), és a [4.2.7.](#) számú tájékoztatót.



Ezen túlmenően utalni kell azokra az egyéb cikkekre, amelyek nem választhatók el a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásától. Ezek körébe tartozik az EUSZ 6. cikke az Európai Unió Alapjogi Chartájáról és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményről^[2], az EUMSZ 8. cikke az egyenlőtlenségek elleni küzdelemről, az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésről, az EUMSZ 16. cikke a személyes adatok védelméről^[3], illetve az EUMSZ 18–25. cikke a megkülönböztetés-mentességről és az uniós állampolgárságról^[4]. Az EUMSZ azonban számos „fékzáradékot” is bevezetett azokban az esetekben, amikor egy tagállam úgy ítéli meg, hogy a jogszabálytervezet büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait érintené (az EUMSZ 82. cikkének (3) bekezdése), valamint közös minimumszabályokat vezetett be a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, különösen súlyos bűncselekmények fogalommeghatározására és szankcionálására vonatkozóan (az EUMSZ 83. cikkének (3) bekezdése). Ez a gyakorlatban a következőképpen működik: Az irányelvtervezetet benyújtják az Európai Tanácsnak, és felfüggesztik a rendes jogalkotási eljárást. Konszenzus esetén az Európai Tanács négy hónapon belül visszautalja a tervezetet a Tanácshoz, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését.

CÉLKITŰZÉSEK

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos célkitűzéseket az EUMSZ 67. cikke határozza meg:

- „Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.
- Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.
- Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.
- Az Unió – különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével – megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.”

[2]Lásd a [4.1.2.](#) számú tájékoztatót.

[3]Lásd a [4.2.8.](#) számú tájékoztatót.

[4]Lásd a [4.1.1.](#) számú tájékoztatót.



EREDMÉNYEK

A. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett legfontosabb újdonságok

1. Hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatali eljárás

A Lisszaboni Szerződés megszünteti a kormányközi együttműködésen alapuló „harmadik pillért”, és így módon általánossá teszi a közösségi szintű fellépést a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget illetően. A jogalkotási szövegek elfogadása immár főszabályként az EUMSZ 294. cikkében szereplő rendes jogalkotási eljárás keretében történik. A Tanács minősített többséggel határoz, és az EP – társjogalkotói minőségében – az együttdöntési eljárás szerint nyilvánít véleményt.

2. A nemzeti parlamentek új szerepköre

Az EUSZ 12. cikke és az 1. és 2. jegyzőkönyv meghatározza a nemzeti parlamentek szerepét az EU-ban. A nemzeti parlamenteknek mostantól 8 hét áll a rendelkezésükre ahhoz, hogy a szubszidiaritás elve alapján megvizsgálják valamely jogalkotási aktus tervezetét azelőtt, hogy uniós szinten e jogalkotási aktustervezetre vonatkozóan bármiféle döntést lehetne hozni. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdésekben – amennyiben a nemzeti parlamentek egynegyede úgy határoz – az adott tervezetet felül kell vizsgálni (2. sz. jegyzőkönyv, 7. cikk, (2) bekezdés).

Lehetőségük van arra is, hogy a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozva az Európai Unió Bíróságához forduljanak, és kérjék az adott jogi aktus megsemmisítését.

A nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust és az Europol értékelésében (az EUMSZ 85. és 88. cikke).

3. Az Európai Unió Bíróságának megnövekedett hatásköre^[5]

Az Európai Bírósághoz – amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében bírálja el valamennyi, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdést – mostantól korlátozás nélkül lehet fordulni. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől (azaz 2014. december 1-től) számított öt éves átmeneti időszakban a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a korábbi szerződés keretében elfogadott jogi aktusok esetében is lehet előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni. Ugyanez vonatkozik az Európai Unió Bírósága előtti kötelezettségszegési keresetekre is (36. sz. jegyzőkönyv).

4. A Bizottság megerősített szerepe

Annak lehetősége, hogy a Bizottság kötelezettségszegési keresetet nyújthat be a tagállamokkal szemben a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában hozott rendelkezések megsértéséért, olyan jelentős újdonság, amelynek révén újabb hatáskörre tesz szert a jogalkotási szövegek helyes alkalmazásának felügyelete terén.

[5]Lásd a [1.3.10.](#) számú tájékoztatót.



5. A tagállamok lehetséges szerepe a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos politikák végrehajtásának értékelése terén

Az EUMSZ 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését.

B. Az Európai Tanács elvi szerepe

Az egymást követő szerződések nyomán életbe lépő változások során az Európai Tanács igen fontos szerepet játszott a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos kérdésekben elért fejlődések előmozdításában.

1999 októberében a tamperei Európai Tanács – maximálisan kihasználva az Amszterdami Szerződéssel bevezetett lehetőségeket – rendkívüli ülést tartott, amelynek középpontjában a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása állt.

2004 novemberében az Európai Tanács elfogadta a hágai programot, amely új ötéves cselekvési programot képez.

A 2009. december 10–11-i Európai Tanács elfogadta a stockholmi programot. A 2010–2014 közötti időszakra vonatkozó többéves program középpontjában a polgárok és más olyan személyek érdekei és igényei állnak, akik felé az Unió felelősséggel tartozik.

A Lisszaboni Szerződés kiemelt szerepet ismer el és garantál az Európai Tanács számára, amely „meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat” (EUMSZ 68. cikk). 2014 júniusában az Európai Tanács meghatározta az elkövetkező évekre ezen iránymutatásokat, amelyek összhangban vannak a szintén 2014 júniusában elfogadott uniós stratégiai menetrendben kijelölt prioritásokkal.

C. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség irányításának sajátos szereplői: az ügynökségek

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó kiemelt területek politikáinak kezelésére különböző ügynökségek jöttek létre: a rendőrségi együttműködésért felelős [Europol](#); [az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége](#) (CEPOL); [az Eurojust](#) a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés céljából; az Európai Unió [Alapjogi Ügynöksége](#) (FRA) az alapvető jogok és a megkülönböztetés elleni fellépés vonatkozásában; [a Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja](#) (EMCDDA); [az Európai Határ- és Parti Őrség](#) (Frontex), amely felelős a külső határellenőrzés koordinálásáért; [az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége](#) (EUAA); [az Európai Ügyészség](#)^[6] (EPPO), és [a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség](#) (eu-LISA).

[6]Lásd a [4.2.6.](#) számú tájékoztatót.



AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament egy sor olyan eszközzel és hatáskörrel rendelkezik, amelynek révén szerepét teljes körűen el tudja látni:

- jogalkotási jogkör, amennyiben az EP a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése óta társjogalkotó az együttdöntési eljárásokban. Immár ez általános szabály, de számos kivétellel. Ezek közé tartoznak „a tagállamok illetékes szervezeti egységei közötti igazgatási együttműködés” biztosítására irányuló intézkedések (az EUMSZ 74. cikke), amelyek továbbra is a Tanács által a Bizottság javaslata vagy a tagállamok egynegyede alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően elfogadott „különleges jogalkotási eljárás” hatálya alá tartoznak. Ezenkívül különleges jogalkotási eljárás alkalmazandó (a Parlamenttel folytatott konzultációt követően, a Tanács egyhangú eljárásával) a rendőrségi együttműködés feltételeit és korlátait meghatározó intézkedések (az EUMSZ 89. cikke) vagy az útlevelekre, személyazonosító igazolványokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó rendelkezések (az EUMSZ 77. cikkének (3) bekezdése) tekintetében;
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos programokra vonatkozó költségvetési jogkör, amennyiben az EP a Tanáccsal közösen dönt az EU költségvetéséről;
- az e területen érintett uniós ügynökségek tevékenységének ellenőrzése, például azáltal, hogy küldöttséget indítanak a tagállamokba vagy az EU külső határaitra a problémák kezelésére, valamint az uniós szinten elfogadott jogszabályok végrehajtási feltételeinek az ellenőrzésére;
- megsemmisítés iránti keresettel fordulhat az Európai Unió Bíróságához, amely hatáskörét a Parlament például akkor gyakorolta, amikor egyes jogi aktusok bizonyos rendelkezéseinek megsemmisítését kérte;
- politikai kezdeményezési jogkör az EP által meghatározott témákkal kapcsolatban kiadott saját kezdeményezésű jelentései és állásfoglalásai révén.

Az utóbbi években az EP a következő kérdéseket mindig prioritásként kezelte:

- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség növekvő jelentőségének elismerése és figyelembevétele az európai integráció továbbgondolása során;
- a „harmadik pillér” megszüntetése és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés beemelése az Unió eljárásai közé, valamint közös jogrendszerébe annak érdekében, hogy ezáltal lehetővé váljon az EP számára a jogalkotási eljárással kapcsolatos demokratikus funkciójának teljes körű ellátása;
- a döntéshozatal megkönnyítése érdekében az egyhangú szavazás elvének elhagyása a Tanács ülésein;
- megfelelő egyensúly fenntartása a polgárok és a lakosok alapvető jogainak védelme, valamint a biztonsággal és a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos követelmények között, valamint annak biztosítása, hogy ez az egyensúly tükröződjék a jogszabályokban és a végrehajtásban;



- az alapvető jogok védelmének és előmozdításának megerősítése, különösen az Európai Unió jogilag kötelező erejű Alapjogi Chartájának elfogadása és az Alapjogi Ügynökség létrehozása révén. valamint [a Pegasus és az azzal egyenértékű kémsoftverek használatának kivizsgálásával foglalkozó vizsgálóbizottság](#) létrehozásával, amely értékelte, hogy a kémsoftverek uniós polgárokkal szembeni használata hogyan érintette a demokratikus folyamatokat és a polgárok egyéni jogait az EU-ban.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



4.2.2. A MENEKÜLTÜGYI POLITIKA

Az EU menekültügyi politikájának célja, hogy a nemzetközi védelmet igénylő, nem uniós állampolgárok számára megfelelő jogállást kínáljon valamelyik uniós tagállamban, és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását^[1]. Ezért az Unió egy közös európai menekültügyi rendszer kialakítására törekszik.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 67. cikkének (2) bekezdése, 78. és 80. cikke;
- az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

Az EU közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát szeretne kialakítani, azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő nem uniós állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Ennek a politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezményrel és annak 1967. január 31-i jegyzőkönyvével. Sem az EUMSZ, sem az Európai Unió Alapjogi Chartája nem tartalmazza a „menedékjog” és a „menekült” fogalmának meghatározását, de mindkettő kifejezetten hivatkozik a genfi egyezményre és annak jegyzőkönyvére.

EREDMÉNYEK

A. Az Amszterdami és a Nizzai Szerződés hatásai

Az 1993. évi Maastrichti Szerződés a korábban kormányközi szinten zajló menekültügyi együttműködést az EU intézményi keretébe helyezte. Legfőbb szereplőként a Tanácsnak be kellett vonnia a munkájába a Bizottságot, illetve tájékoztatnia kellett a Parlamentet menekültügyi kezdeményezéseiről; az Európai Unió Bírósága (EUB) menekültügyi kérdésekben nem rendelkezett joghatósággal.

1999-ben az Amszterdami Szerződés új hatáskörökkel ruházta fel az EU intézményeit, lehetővé téve, hogy külön intézményi mechanizmus alapján dolgozzanak ki jogszabályokat a menekültügy területén: egy ötéves átmeneti időszakon át a kezdeményezési jog megosztott a Bizottság és a tagállamok között, és a határozatot a Tanács hozta meg egyhangúlag a Parlamenttel történt egyeztetés után; míg a Bíróságot bizonyos esetekben joghatósággal ruházták fel. Az Amszterdami Szerződés azt is kimondta, hogy az első ötéves szakasz lezárása után a Tanács határozhat a rendes együttdöntési eljárás alkalmazásáról, így a Tanács minősített többséggel hozza meg a határozatait. A Tanács 2004 végén hozta meg e határozatot, és 2005 óta alkalmazzák az együttdöntési eljárást – amelyet immár rendes jogalkotási eljárásnak neveznek.

[1]A nemzetközi menekültügyi és emberi jogi jog egyik alapelve megtiltja az államoknak, hogy olyan országba küldjenek vissza bárkit is, ahol fennáll az üldöztetés, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy bármely más emberi jogi jogsértés tényleges veszélye.



1999 októberében a tamperei program elfogadásával az Európai Tanács úgy határozott, hogy a közös európai menekültügyi rendszert két egymást követő lépésben kell megvalósítani: a közös minimumszabályok rövid távon történő elfogadása hosszú távon közös eljárást és egységes jogállást eredményez azok számára, akik az egész EU-ban érvényes menedékjogot kapnak.

Ezzel létrejött a „közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) első szakasza” 1999 és 2004 között, amelynek során megállapították a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásának feltételeit és eljárási szabályait (amelyek a 1990. évi nemzetközi/kormányközi Dublini Egyezmény helyébe léptek), beleértve az ujjlenyomat-adatok tárolására és összehasonlítására szolgáló európai menekültügyi ujjnyomat-azonosító adatbázist (Eurodac). Meghatározza továbbá a menedékkérők befogadására vonatkozóan a tagállamok által betartandó közös minimumszabályokat; a nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételeit és a nyújtott védelem jellegét, valamint a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárásokat. További jogszabályokat hoztak a tömeges beáramlás esetén nyújtott ideiglenes védelemről.

2004 novemberében a Hágai Program szorgalmazta, hogy a második szakasz eszközeit és intézkedéseit 2010 végéig fogadják el, hangsúlyozva az Unió azon törekvését, hogy a minimumszabályok keretein túllépve egységes menekültügyi eljárást alakítson ki, amely közös garanciákat és a védelemben részesülők tekintetében egységes jogállást tartalmaz. A 2008. évi Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban ezt a határidőt 2012-ig meghosszabbították.

B. A Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés, amely 2009 decemberében lépett hatályba, megváltoztatta a helyzetet: a menekültügyi intézkedéseket úgy alakította át, hogy a minimumszabályok megállapítása helyett egy egységes jogállást és eljárásokat tartalmazó közös rendszer létrehozását irányozta elő.

Ennek a közös rendszernek a következő elemeket kell magában foglalnia:

- egységes menekültstátusz,
- egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás,
- közös ideiglenes védelmi rendszer,
- közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,
- a kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok,
- a befogadási körülményekre vonatkozó szabályok,
- a nem uniós országokkal való partnerség és együttműködés.

A Lisszaboni Szerződés elfogadása óta az EUMSZ 80. cikke kifejezetten rendelkezik a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elváról, ideértve annak esetleges pénzügyi terheit is. Az EU menekültügyi fellépésének részeként szükség esetén megfelelő intézkedéseket kell hozni ezen elv követésére. A szerződés ezenkívül jelentősen módosította a menekültügyi döntéshozatali eljárást azzal, hogy az együttdöntést tette meg rendes eljárásnak. Emellett nagymértékben javult az EUB által végzett igazságügyi ellenőrzés. Az előzetes döntéshozatal céljából benyújtott



keresetekkel immár egy tagállam bármelyik bírósága foglalkozhat, ellentétben a korábbi gyakorlattal, amikor ezt a feladatot csak végső fokon eljáró nemzeti bíróságok végezték. Ez lehetővé tette, hogy a menekültügy területén a Bíróságnál jelentősebb ítélkezési gyakorlat alakuljon ki.

A Stockholmi Program – amelyet az Európai Tanács 2009. december 10-én fogadott el a 2010-2014 közötti időszakra – megerősítette a közös szolidáris és védelmi terület létrehozására irányuló célkitűzést, amely terület alapja a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes jogállása. Mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy ösztönözni kell a tényleges szolidaritást azokkal a tagállamokkal, amelyekre különleges nyomás nehezedik, valamint kiemelte az új Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak (EASO, jelenleg az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége, [EUAA](#)) szánt fontos szerepet.

Bár a Bizottság már 2008–2009 folyamán benyújtotta javaslatait a KEMR második szakaszára, a tárgyalások lassan haladtak előre. Így a KEMR „második” szakaszát a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után fogadták el, és ennek során a hangsúly a minimumszabályokról az egységes védelmet biztosító jogálláson alapuló közös menekültügyi eljárásra helyeződött át.

C. A már meglévő főbb jogi eszközök és a jelenlegi reformtörekvések

A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvet (az [ideiglenes védelemről szóló irányelv](#)) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek váratlan tömeges beáramlásának kezelésére és azonnali védelemük biztosítására szolgáló keretként dolgozták ki. Ezen irányelv célja, hogy csökkentse a tömeges beáramlás esetén a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadására és a velük való bánásmódra vonatkozó tagállami politikák közötti egyenlőtlenségeket, valamint előmozdítsa a tagállamok közötti szolidaritást. A Tanács először a 2022. február 24-i példa nélküli ukrajnai orosz invázióra válaszul hívta életre, hogy gyors és hatékony segítséget nyújtson az ukrajnai háború elől menekülő embereknek.

Az átdolgozott [kvalifikációs irányelv](#) kivételével, amely 2012 januárjában lépett hatályba, a többi átdolgozott jogalkotási aktus csak 2013 júliusában lépett hatályba (az [Eurodac-rendelet](#), a [Dublin III. rendelet](#), a [befogadási feltételekről szóló irányelv](#) és a [menekültügyi eljárásokról szóló irányelv](#)), ami azt jelentette, hogy késedelmes áttünetésük idején – 2015 júliusának közepén – éppen tetőzött a migrációs válság. Az Európai Tanács 2014 júniusában elkészítette az elkövetkező évekre érvényes, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen (az EUMSZ 68. cikke) belüli [jogalkotási és operatív tervezésre vonatkozó stratégiai iránymutatásokat](#) a 2014. márciusi [bizottsági közlemény](#) alapján, a Stockholmi Program révén elért előrehaladásra építve. Ezek az iránymutatások hangsúlyozzák, hogy a KEMR-nek a nemzeti jogba való teljes körű áttünetése és tényleges végrehajtása abszolút prioritást élvez.

A 2014 óta tapasztalható migrációs nyomás tükrében a Bizottság 2015 májusában kiadta az [európai migrációs stratégiát](#) (4.2.3.), amely több intézkedést javasolt e nyomás kezelésére, beleértve az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepciót az EASO (a jelenlegi EUAA), az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség



(korábban Frontex) és a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol) részvételével, amelyek a helyszínen működnek együtt a leginkább érintett tagállamokkal, hogy gyorsan azonosítsák és nyilvántartásba vegyék a beérkező migránsokat, és rögzítsék ujjnyomatukat. Az uniós fogadóállomásokon alapuló megközelítés emellett 160 000 nemzetközi védelemre szoruló személy esetében a sürgősségi áthelyezési mechanizmus végrehajtásához is hivatott hozzájárulni. A Bizottság javasolta Olaszország és Görögország támogatására irányuló mechanizmust, amelyet – a Parlamenttel folytatott konzultációt követően – a Tanács [2015. szeptember 14-én](#) és [22-én](#) elfogadott. A Tanács határozatát a Bíróság később, 2017. szeptember 6-i [ítéletében](#) helybenhagyta. Az áthelyezés olyan mechanizmus, amely a szolidaritásra és a felelősség igazságos elosztására vonatkozó, az EUMSZ 80. cikkében rögzített elv gyakorlati megvalósítását szolgálja. Az áthelyezési arányok azonban [a vártnál alacsonyabbak](#), és az áthelyezések végrehajtása lassúnak mondható.

Az európai migrációs stratégia további intézkedéseket irányoz elő a KEMR reformja érdekében, amelyeket két, jogalkotási javaslatokból álló csomagban terjesztettek elő 2016 májusában és júliusában, és amelyekről a Parlament és a Tanács a 2019 májusában véget érő jogalkotási ciklus során egyeztetést folytatott. A 2014–2019 közötti ciklus alatt nem került azonban sor e jogalkotási aktusok elfogadására amiatt, hogy a Tanács blokkolta az aktákat vagy a kapcsolódó akták blokkolása miatt konkrét akták függőben vannak.

2020. szeptember 23-án a Bizottság [új migrációs és menekültügyi paktumot](#) hirdetett ki, hogy megpróbálja új lendületet adni a KEMR megtorpant reformjának. A paktum célja, hogy új egyensúlyt teremtsen a felelősség és a szolidaritás között. A Bizottság javasolja a menekültügyi eljárás beépítését a migráció átfogó kezelésébe, összekapcsolva azt az előszűréssel és visszaküldéssel.

A reformjavaslatok közül elsőként az EASO-t felváltó Európai Unió Menekültügyi Ügynökség (EUAA) létrehozását hagyták jóvá. Az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségét az (EU) 2021/2303 rendelettel hozták létre, amelyet 2021. december 30-án [hirdettek ki](#) a Hivatalos Lapban.

2022 szeptemberében a Parlament és a Tanács öt soros elnöksége közös [ütemtervet](#) írt alá a közös európai menekültügyi rendszerről és az új európai migrációs és menekültügyi paktumról a társjogalkotók között folytatandó tárgyalások ütemezésének megszervezésére, koordinálására és végrehajtására vonatkozóan. Ebben kötelezettséget vállaltak arra, hogy még a 2024-es európai parlamenti választások előtt közösen elfogadják az uniós migrációs és menekültügyi szabályok reformját.

2022 végén politikai megállapodás született [a befogadási feltételekről szóló átdolgozott irányelv reformjáról](#), az [uniós áttelepítési keretre](#) irányuló javaslatról és a [kvalifikációs rendeletről](#) irányuló javaslatról.

A Parlament, a Tanács és a Bizottság között háromoldalú egyeztetések folynak a következő ügyekről: az [Eurodac-rendelet](#), a [menekültügyi eljárásról szóló rendelet](#), az [előszűrésről szóló rendelet](#), a [menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet](#), valamint a [válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet](#).

A Bizottság az [uniós védelemhez vezető legális beutazási lehetőségekről szóló ajánlásában](#) azt javasolta a tagállamoknak, hogy hajtsák végre a nem teljesített áttelepítési vállalásaikat, és felkérte a tagállamokat, hogy vezessék be és használják



ki jobban a humanitárius befogadás egyéb módjait, például a családegyesítést és a közösségi vagy magánszponzorálási rendszereket, valamint az oktatáshoz és a munkához kapcsolódó kiegészítő lehetőségeket.

D. A külső dimenzió

A Bizottság által 2011-ben elfogadott [„A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés”](#) az EU külső migrációs és menekültügyi politikájának átfogó keretét képezi. E megközelítés alapján folytat az EU – világosan meghatározott prioritásokat követve – szakpolitikai párbeszédet és együttműködést a nem uniós országokkal. Az EU átfogó külső fellépéseinek részét képezi, illetve a fejlesztési együttműködést is magában foglalja. Főbb céljai a jogszerű migráció jobb megszervezése, az irreguláris migráció megakadályozása és az ellene folytatott küzdelem, a migráció és a mobilitás fejlődésre való hatásának maximalizálása és a nemzetközi védelem előmozdítása.

Az Európai Tanács és Törökország 2016 márciusában megállapodást kötött, amelynek célja a Törökországon keresztül Európába tartó irreguláris migránsok áramlatának csökkentése. Az [EU–Törökország-nyilatkozat](#) értelmében a Törökországból a görög szigetekre érkező valamennyi új irreguláris migránsnak és menedékkérőnek vissza kell térnie Törökországba, amennyiben menedékkérelmüket elfogadhatatlannak nyilvánították. Továbbá a Törökországba visszaküldött minden egyes szír állampolgárért cserébe egy másik szírt telepítenek át az EU-ba, a török állampolgároknak biztosítandó további vízumliberalizáció és 6 milliárd EUR kifizetése ellenében, amelyre 2018 végéig kerül sor a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében. A Bizottság által készített [„Eredményjelentés az európai migrációs stratégia végrehajtásáról”](#) című legutóbbi, 2019. október 16-i dokumentum szerint a nyilatkozat kulcsszerepet játszott a Földközi-tenger keleti térségében fennálló migrációs válság hatékony kezelésében. Az Európai Tanács 2021. októberben [felszólította](#) Törökországot, hogy biztosítsa a 2016. évi EU–Törökország nyilatkozat teljes körű és megkülönböztetéstől mentes végrehajtását, többek között a Ciprusi Köztársasággal szemben. Az EU és Törökország közötti, migrációról szóló magas szintű párbeszédre 2023. november 23-án került sor.

Az új migrációs és menekültügyi paktumban bemutatott egyik kulcsfontosságú kezdeményezés a migráció területén a nem uniós országokkal kialakított, személyre szabott és kölcsönösen előnyös partnerségek előmozdítása. A Bizottság 2023 júliusában egyetértési megállapodást [írt alá](#) Tunéziával.

Globális szinten pedig 2016 szeptemberében az ENSZ Közgyűlése egyhangúlag elfogadta a menekültekről és a [migránsokról szóló New York-i nyilatkozatot](#), amely egy mérföldkőnek számító politikai nyilatkozat azzal a céllal, hogy javítsa a menekültek és migránsok jelentős áramlására és az elhúzódnak menekültügyi helyzetekre való reagálás módját a nemzetközi közösség részéről. Ennek eredményeként 2018-ban két globális megállapodást fogadtak el, az egyik a menekültekre, a másik pedig az egyéb migránsokra vonatkozóan. A New York-i nyilatkozat egy átfogó menekültügyi reagálási keretet határoz meg olyan konkrét intézkedésekkel, amelyek célja a fogadó országokra nehezedő nyomás enyhítése, a menekültek önállóságának fokozása, a harmadik országbeli megoldásokhoz való hozzáférés kiterjesztése, valamint a menekültek biztonságos és méltó visszatérését lehetővé tevő származási országokban az ehhez szükséges feltételek javítására. E négy fő célkitűzés alapján az ENSZ Közgyűlése 2018. december 17-én megerősítette a [menekültekről szóló globális megállapodást](#).



E. A menekültügyi politika finanszírozása

A menekültügy területén az uniós költségvetés fő finanszírozási eszköze a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF). Az AMIF előirányzata az előző – a migrációs válsággal egybeeső – hosszú távú uniós költségvetés (2014–2020) során 3,31 milliárd euróról 6,6 milliárd euróra növekedett. A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó, jelenlegi hosszú távú uniós költségvetésben az AMIF keretében már 9,9 milliárd EUR-ra növelték a finanszírozást, többek között a migráció, a menekültügy és az integráció hatékony és humánus kezelése érdekében, beleértve az áttelepítésben és az áthelyezésben megnyilvánuló szolidaritáshoz a tagállamoknak nyújtott pénzügyi támogatást is. Egyéb uniós finanszírozási eszközök, például az Európai Szociális Alap (2.3.2.), a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (2.3.9.) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (3.1.2.) szintén biztosítanak pénzeszközöket, főként a menekültek és migránsok integrációjának támogatására, bár az e célokra szánt források nem szerepelnek külön költségvetési sorban, így arányuk nem egyértelmű.

Hasonlóképpen, az EASO (a jelenlegi EUAA) előirányzatának 2014–2020. évi összege 109 millióról 456 millió euróra nőtt. Annak érdekében, hogy a jövőben készen álljon a menekültügyi eljárások teljes körű operatív támogatására, a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keretben 1,22 milliárd eurós költségvetést biztosít az ügynökség számára.

A Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa) (NDICI - Globális Európa) az (EU) 2021/947 rendelettel jött létre. Ez az eszköz egyesíti az EU külső finanszírozási eszközeinek többségét, amelyek az előző költségvetési időszakban (2014–2020) különálló eszközként léteztek. Ez 79,5 milliárd EUR-t tesz ki, és 10%-os indikatív kiadási célt tartalmaz a migrációval kapcsolatban (a migráció rugalmas ösztönző megközelítése).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament mindig is határozottan kiállt a közös európai menekültügyi rendszer mellett, összhangban az EU jogi kötelezettségvállalásaival. A Parlament szorgalmazta továbbá az irreguláris migráció csökkentését és a veszélyeztetett csoportok védelmét.

2022. szeptember 7-én a Parlament és öt soros tanácsi elnökség [kötelezettséget vállalt](#) arra, hogy együttműködnek annak érdekében, hogy a 2024. évi európai parlamenti választások előtt elfogadják az uniós migrációs és menekültügyi szabályok 2016-ban megkezdett reformját.

A Parlament megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be az Európai Bírósághoz. Ezt az eszközt a Parlament sikeresen alkalmazta (lásd [a Bíróság 2008. május 6-i ítéletét](#)) a 2005/85/EK irányelvben meghatározott, a biztonságos származási országnak tekintett nem uniós országok és a biztonságos nem uniós európai országok közös minimumlistája elfogadására vonatkozó rendelkezések megsemmisítése érdekében.

Látogasson el az Európai Parlament honlapján a következő címre: [Az EU válasza a migrációs kihívásra](#).

Georgiana Sandu





4.2.3. BEVÁNDORLÁSI POLITIKA

Az Európai Unió egyik fő célkitűzésének tekinti a szolidaritáson alapuló, előrettekintő és átfogó európai bevándorlási politikát. A bevándorlási politika arra szolgál, hogy kiegyensúlyozott megközelítést alakítson ki a jogszerű és az irreguláris bevándorlás kezelésében.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 79. és 80. cikke.

HATÁSKÖRÖK

Jogszerű bevándorlás: az EU hatáskörébe tartozik, hogy meghatározza a többek közt családdegyesítés céljából az egyes tagállamokba belépő vagy ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásának feltételeit. Továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be munkavállalás céljából.

Integráció: az Unió ösztönözheti a tagállamokat, hogy hozzanak a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációját előmozdító intézkedéseket, és fellépésük során támogathatja e tagállamokat; ugyanakkor semmilyen előírás nem rendelkezik a tagállamok törvényi és szabályozási rendelkezéseinek összehangolásáról.

Az irreguláris bevándorlás elleni küzdelem: az Uniónak – főként hatékony visszaküldési politika segítségével – meg kell akadályoznia és csökkentenie kell az irreguláris bevándorlást, mégpedig az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett.

Visszafogadási megállapodások: hatáskörénél fogva az Unió megállapodásokat köthet harmadik országokkal a területén tartózkodó olyan harmadik országbeli állampolgárok származási országukba vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok valamelyikének területére való belépés, jelenlét vagy tartózkodás feltételeinek nem vagy már nem felelnek meg.

CÉLKITŰZÉSEK

A bevándorlás kiegyensúlyozott megközelítésének meghatározása: az EU arra törekszik, hogy kiegyensúlyozott megközelítés alakuljon ki a jogszerű bevándorlás kezelése és az irreguláris bevándorlás elleni küzdelem tekintetében. A migrációs áramlások megfelelő kezelése a valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára a méltányos bánásmód biztosítását, az irreguláris bevándorlás, többek között az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelemre irányuló intézkedések fokozását és a harmadik országokkal való együttműködés minden területen történő elősegítését is maga után vonja. Az EU-nak az a célja, hogy a jogszerű bevándorlók számára az európai uniós polgárokéhoz hasonló, azonos szintű jogokat és kötelezettségeket állapítson meg.



A szolidaritás elve: a Lisszaboni Szerződés értelmében a bevándorlási politikákra a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is (az EUMSZ 80. cikke).

EREDMÉNYEK

A. A Lisszaboni Szerződés által eredményezett intézményi fejlemények

A Lisszaboni Szerződés – amely 2009 decemberében lépett hatályba ([1.1.5.](#)) – a jogszerű bevándorlással kapcsolatban bevezette a minősített többségi szavazást, továbbá új jogalapot biztosított a beilleszkedést segítő intézkedések előmozdításához. Most már a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik mind az irreguláris, mind a jogszerű bevándorlással kapcsolatos politikákra, a Parlamentet a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá téve e téren. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása esetén alkalmazandó intézkedéseket a Tanács fogadja el, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (EUMSZ, 78. cikk, (3) bekezdés).

A Lisszaboni Szerződés tisztázta azt is, hogy e területen megoszlik a felelősség az EU és a tagállamok között, különösen ami a tagállamokba munkakeresési céllal, legálisan belépő migránsok engedélyezett számát illeti (EUMSZ, 79. cikk, (5) bekezdés). Végezetül a Bíróság hatásköre immár kiterjed a bevándorlás és menekültügy területére.

B. A bevándorláspolitikával kapcsolatos legutóbbi fejlemények

1. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

A Bizottság által 2011-ben elfogadott, „[a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés](#)” megszabja az Unió és a harmadik országok közötti, a migráció területére vonatkozó kapcsolatok általános keretét. A megközelítés négy pillért tartalmaz: jogszerű bevándorlás és mobilitás, irreguláris bevándorlás és emberkereskedelem, nemzetközi védelem és menekültügy, valamint a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása. Ez a megközelítés a migránsok emberi jogait horizontális kérdésként kezeli.

2. A 2014. júniusi stratégiai iránymutatások

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget érintő Stockholmi Program 2014 decemberében véget ért ([4.2.1.](#)). 2014 márciusában a Bizottság „[Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!](#)” címmel új közleményt tett közzé, amelyben ismertette a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőbeli menetrendjével kapcsolatos elképzeléseit. Az EUMSZ 68. cikkének megfelelően az Európai Tanács ezt követően 2014. június 26-i és 27-i következtetéseiben meghatározta azokat a „jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó [stratégiai iránymutatásokat](#), amelyeket – a 2014–2020 közötti időszakban – a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén kell majd alkalmaznia”. Itt már nem programról van szó, hanem a meglévő jogi eszközök és intézkedések átültetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról. Ezek értelmében szükség van a migráció általános megközelítésének alkalmazására, a legjobb módon kihasználva a jogszerű migrációt, védelmet nyújtva a rászorulóknak, fellépve az irreguláris migráció ellen, és



hatékonyan igazgatva a határokat. Az új stratégiai iránymutatások elfogadása még várat magára.

3. Európai migrációs stratégia

A Bizottság 2015 májusában tette közzé az [európai migrációs stratégiát](#). A stratégia azonnali intézkedéseket javasolt a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó fellépéseket a bevándorlás minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából.

A stratégia alapján a Bizottság 2016. április 6-án [közleményben](#) közzétette a jogszerű migrációval, illetve a menekültüggyel kapcsolatos iránymutatásait. Négy nagy célkitűzést jelöltek meg a jogszerű migrációt illetően: a kékkártya-irányelv felülvizsgálata, az innovatív vállalkozók vonzása az Unióba, egy következetesebb és eredményesebb modell kialakítása a jogszerű bevándorlás uniós szintű kezelése területén a meglévő keret értékelése révén, valamint a kulcsszerepet játszó harmadik országokkal való együttműködés megerősítése annak érdekében, hogy az EU-ba irányuló legális útvonalakat biztosítani lehessen, ugyanakkor javítva a maradásra nem jogosultak visszaküldését.

2019 októberében a Bizottság közzétett egy [eredményjelentést](#) az európai migrációs stratégia megvalósításáról, amelyben megvizsgálja az elért eredményeket és a stratégia végrehajtásának hiányosságait. 2021 szeptemberében, egy évvel az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadása után a Bizottság elfogadta [a migrációról és a menekültügyről szóló első jelentését](#), amely a migrációkezelés valamennyi aspektusára kiterjed, és számba veszi a migrációs és menekültügyi politika elmúlt másfél évben történt legfontosabb fejleményeit. [A migrációról és a menekültügyről szóló második jelentést](#) 2022. október 6-án tették közzé.

Valamennyi szakpolitikai fejleményt szorosan nyomon követi az [Európai Migrációs Hálózat](#), amelyet 2008-ban hoztak létre valamennyi tagállam migrációs és menekültügyi szakértőinek uniós hálózataként, akik együttműködnek annak érdekében, hogy objektív, összehasonlítható és szakpolitikai szempontból releváns információkat szolgáltatassanak.

4. Az új migrációs és menekültügyi paktum

A 2020. évi munkaprogramjában bejelentetteknek megfelelően a Bizottság 2020 szeptemberében közzétette az új paktumot, amelynek célja, hogy a menekültügyi eljárást integrálja az általános migrációkezelésbe, összekapcsolva azt az előválogatással és a visszaküldéssel, miközben kiterjed a külső határok igazgatására, a jobb előrejelzésre, a felkészültségre és a válságreagálásra egy szolidaritási mechanizmussal együtt, valamint a legfontosabb származási és tranzitországokkal fenntartott külkapcsolatokra (4.2.2.). Ez utóbbi tartalmazza a [Bizottság arra vonatkozó ajánlását](#), hogy dolgozzanak ki az uniós védelemhez vezető kiegészítő legális beutazási lehetőségeket, például az áttelepítést és a humanitárius befogadás egyéb formáit, például a közösségi szponzorálási programokat, valamint az oktatáshoz és a munkához kapcsolódó lehetőségeket.

2022 áprilisában a Bizottság javaslatot tett a [jogszerű migrációról szóló csomagra](#), amely az összevont engedélyről szóló irányelv és a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv átdolgozására irányuló javaslatokat tartalmaz. A Bizottság 2023. november 15-én javaslatot tett a [képzett és tehetséges munkavállalókra vonatkozó csomagra](#), amely magában foglalja egy



uniós tehetségbázis létrehozását, valamint a képesítések elismerési eljárásainak egyszerűsítésére irányuló intézkedéseket a hallgatói és munkaerőpiaci mobilitás előmozdítása érdekében.

2022. szeptember 7-én az Európai Parlament és öt soros tanácsi elnökség [kötelezettséget vállalt](#) arra, hogy együttműködnek annak érdekében, hogy a 2024. évi európai választások előtt elfogadják az uniós migrációs és menekültügyi szabályok 2016-ban megkezdett reformját.

C. Legfrissebb jogalkotási fejlemények

2008 óta számos jelentős, a bevándorlásról szóló irányelvet fogadtak el, és néhányat már felülvizsgáltak.

1. Jogszerű bevándorlás

Miután nehézségekbe ütközött egy olyan általános rendelkezés elfogadása, amely kiterjed az Unióba irányuló, minden típusú munkavállalási célú bevándorlásra, a jelenlegi megközelítés lényege, hogy a migránsok különböző csoportjai szerint kell ágazati szabályozást elfogadni a jogszerű bevándorlásra vonatkozó uniós szintű politika kialakítása érdekében.

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009/50/EK irányelv bevezette az „uniós kék kártyát”, azaz egy gyorsított eljárást, amelynek alapján kedvezőbb feltételek mellett állítanak ki harmadik országbeli munkavállalók számára különleges tartózkodási és munkavállalási engedélyt ahhoz, hogy a tagállamokban magas szintű képzettséget igénylő munkát vállalhassanak. A Bizottság 2016 júniusában javaslatot tett a rendszer felülvizsgálatára, ideértve a kevésbé szigorú fogadási kritériumokat, az alacsonyabb bérküszöböt és előírt minimális munkaszerződési időszakot, a családegyesítéssel kapcsolatos jobb rendelkezéseket és a párhuzamos nemzeti rendszerek felszámolását. A tagállamok nem értettek egyet a javaslattal. Az új paktum közzétételét követően a Parlament és a Tanács ismét megkezdte a felülvizsgálattal kapcsolatos munkát, és 2021. szeptember 15-én a Parlament [jóváhagyta](#) a Tanáccsal elért megállapodást. Az új szabályok rugalmasabb fogadási kritériumokat írnak elő (elegendő hathónapos időtartamú munkaszerződés vagy kötelező érvényű állásajánlat), ugyanakkor csökkentik azt a minimálbér-küszöböt, amelyet a kérelmezőknek meg kell keresniük ahhoz, hogy jogosultak legyenek a kékkártyára, és megkönnyítik a kékkártya birtokosai számára az uniós országok közötti utazást és a családjukkal való családegyesítést. Az [\(EU\) 2021/1883 irányelv](#) 2021. október 20-án jelent meg a Hivatalos Lapban.

Az összevont engedélyről szóló irányelv ([2011/98/EU](#)) közös, egyszerűsített eljárást hoz létre azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik tartózkodási és munkavállalási engedélyért folyamodnak egy tagállamban, illetve meghatározza a jogszerű bevándorlóknak biztosított közös jogokat. A 2019 márciusában elfogadott [végrehajtási jelentés](#) megállapította, hogy akadályozza a harmadik országbeli állampolgárok integrációjára és a velük szembeni diszkrimináció felszámolására irányulóan az irányelvben megfogalmazott célkitűzések teljesülését az, hogy ezek a harmadik országbeli állampolgárok nem rendelkeznek információkkal a jogaikról. 2022 áprilisában Bizottság [javaslatot tett](#) az irányelv átdolgozására annak érdekében, hogy egyszerűsítsék és pontosítsák az irányelv hatályát, beleértve az alacsony



és közepes képzettségű munkavállalók fogadására és tartózkodására vonatkozó feltételeket is. A társjogalkotók jelenleg dolgoznak a [javaslaton](#).

A 2014 februárjában elfogadott [2014/36/EU irányelv](#) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeit szabályozza. A migráns idénymunkások tagállamtól függően legfeljebb öt–kilenc hónapig tartózkodhatnak törvényesen és ideiglenesen az Unió területén, hogy az évszakok változásához kötődő tevékenységet végezzenek, megtartva ugyanakkor harmadik országbeli állandó lakóhelyüket. Az irányelv emellett egyértelművé teszi a migráns munkavállalók jogait is. 2020 júliusában a Bizottság [iránymutatást adott ki a Covid19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról](#), amelyben bejelentette a 2021-re vonatkozó első végrehajtási jelentést is.

A harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló [2014/66/EU irányelvet](#) 2014. május 15-én fogadták el. Az irányelv könnyebbé teszi a vállalkozások és multinacionális vállalatok számára, hogy vezetőiket, szakértőiket és gyakornoki státusban lévő alkalmazottaikat ideiglenesen az Európai Unióban található fióktelepeikre vagy leányvállalataikhoz áthelyezzék. Az első végrehajtási jelentés 2019 novemberére volt esedékes.

A harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló [\(EU\) 2016/801 irányelvet](#) 2016. május 11-én fogadták el, és 2018. május 23-ig kell átültetni. Ez az irányelv a diákokra és kutatókra vonatkozó korábbi eszközök helyébe lép, szélesítve azok hatókörét, és egyszerűsítve azok alkalmazását.

Végezetül, az Európai Unióban hosszú távon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok helyzetét továbbra is a [2003/109/EK](#) tanácsi irányelv szabályozza, melyet 2011-ben módosítottak azzal a szándékkal, hogy hatálya kiterjedjen a menekültekre és a nemzetközi védelem egyéb kedvezményezettjeire is. A 2019. márciusi [végrehajtási jelentés](#) megállapította, hogy a tagállamok ahelyett, hogy aktívan előmozdítanák az európai huzamos tartózkodási jogállást, inkább nemzeti huzamos tartózkodási engedélyeket adnak ki; és csak kevés harmadik országbeli állampolgár él azzal a jogával, hogy más tagállamokba költözzön. 2022 áprilisában a Bizottság [javaslatot tett](#) az irányelv átdolgozására azzal a céllal, hogy valódi huzamos időre szóló uniós tartózkodási engedélyt hozzon létre, különösen azáltal, hogy megerősíti a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek azon jogát, hogy más tagállamokba költözzenek és ott dolgozzanak. Az Európai Parlament 2023 áprilisában elfogadta a tárgyalási megbízását. A társjogalkotók jelenleg dolgoznak a [javaslaton](#).

2. Integráció

A [2003/86/EK tanácsi irányelv](#) a családegyesítési jogra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek túlmutatnak az emberi jogok európai egyezményének 8. cikkében foglalt, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogon. Mivel a 2008. évi végrehajtási jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok nem alkalmazták teljes mértékben és helyesen a 2003/86/EK irányelvet, a Bizottság 2014 áprilisában [közleményt](#) tett közzé, amely útmutatást ad a tagállamok számára annak alkalmazási



módjáról. A Bizottság [reguláris migrációra vonatkozó célravezetőségi vizsgálata](#) kiterjed a családegyesítési irányelvre is.

Az Unió hatásköre az integráció területén korlátozott. 2011 júliusában a Bizottság elfogadta a [harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programját](#). Legutóbb pedig a Bizottság 2020 novemberében a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó, az integrációról és a befogadásról szóló [cselekvési tervet](#) nyújtott be, amely politikai keretet és konkrét kezdeményezéseket tartalmaz, támogatandó a tagállamokat az Unió területén jogszerűen tartózkodó mintegy 34 millió harmadik országbeli állampolgár oktatás, foglalkoztatás, egészségügyi ellátás és lakhatás tekintetében megvalósuló integrálásában. Ez a terv magában foglalja a nyomon követési intézkedéseket és az új digitális eszközök használatát, valamint a migránsok társadalmi részvételének előmozdítására, az uniós finanszírozási lehetőségek növelésére és a kormányzás különböző szintjein működő, több érdekelt felet tömörítő partnerségek kiépítésére irányuló erőfeszítéseket. A meglévő eszközök közé tartozik az [Európai Migrációs Fórum](#), az [európai integrációs honlap](#) és az [Európai Integrációs Hálózat](#), valamint az újonnan létrehozott, a migránsok migrációval, menekültüggyel és integrációval kapcsolatos véleményével foglalkozó szakértői csoport, amely [első alkalommal](#) 2020 novemberében ült össze, és azóta is rendszeresen ülészik.

Az új, 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben a nemzeti integrációs politikákat támogató speciális finanszírozási eszközök a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapon ([MMIA](#)) és az Európai Szociális Alapon ([ESZA+](#)) alapulnak.

3. Irregularis bevándorlás

Az EU néhány főbb jogszabályt fogadott el az irregularis bevándorlás elleni küzdelem érdekében:

- Az úgynevezett „segítségnyújtási csomag” a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló [2002/90/EK tanácsi irányelvet](#), valamint az e segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló [2002/946/IB kerethatározatot](#) tartalmazza. A csomagot az emberkereskedelem áldozatává vált, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárok részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló [2004/0081/EK tanácsi irányelv](#) egészíti ki (az emberkereskedelemtől lásd még a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló tájékoztatót [4.2.6.](#)). 2015 májusában a Bizottság elfogadta a [migráncscempészet elleni uniós cselekvési tervet \(2015–2020\)](#), és a cselekvési tervvel összhangban elvégezte a hatályos jogszabályi keret [REFIT-értékelését](#), amelyet [nyilvános konzultáció](#) előzött meg. A Bizottság megállapította, hogy akkor nem állt rendelkezésre elegendő arra utaló bizonyíték, hogy személyeket vagy szervezeteket ténylegesen és ismétlődő módon üldöztek volna humanitárius segítségnyújtás miatt, és arra a következtetésre jutott, hogy a jelenlegi helyzetben továbbra is szükség van a migráncscempészettel kapcsolatos uniós jogi keretre. A Parlament 2018. július 5-i [állásfoglalása](#) felszólította a Bizottságot, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a tagállamok számára a humanitárius segítségnyújtás bűncselekménnyé minősítésének megelőzése érdekében, 2018 szeptemberében pedig [meghallgatást](#) tartottak a témáról. Az új paktum részeként a Bizottság [közleményt](#) adott ki, amelyben iránymutatást adott a segítségnyújtási irányelv értelmezéséhez, leszögezve, hogy a bajba jutott személyek tengeri mentésére vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése nem



büntethető, de nem kért további erőfeszítéseket, és a kutatási és mentési tevékenységeket nem kormányzati szervezetek és magánhajók kezében hagyta. [Nyilvános konzultációt](#) követően a Bizottság 2021 szeptemberében elfogadta a [migráncscsempészás elleni megújított uniós cselekvési tervet \(2015–2020\)](#). Az emberkereskedelem problémájával az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló [2011/36/EU irányelv](#) foglalkozik. A Bizottság 2022 decemberében [javaslatot tett](#) a 2011/36/EK irányelv felülvizsgálatára. A társjogalkotók jelenleg dolgoznak a [javaslaton](#).

- A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a visszatérésről szóló [\(2008/115/EK\)](#) irányelv meghatározza a visszatérésre vonatkozó közös uniós normákat és eljárásokat. A végrehajtásáról szóló első jelentést 2014 márciusában fogadták el. 2015 szeptemberében a Bizottság közzétette [a visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési tervet](#), amelyet 2015 októberében a visszatérési politika jövőjéről szóló tanácsi következtetések elfogadása követett. A Bizottság 2017 márciusában kiegészítette a cselekvési tervet egy, a „Hatékonyabb visszatérési politika az európai unióban – megújított cselekvési terv” című [közleménnyel](#) és a visszatérések hatékonyabbá tételéről szóló [ajánlással](#). 2017 szeptemberében kiadta a [visszatérési kézikönyv](#) naprakésszé tett változatát, amely iránymutatást ad a visszatéréssel kapcsolatos feladatokért felelős nemzeti hatóságok számára. Ezen kívül a Parlament és a Tanács 2016-ban elfogadta az [\(EU\) 2016/1953 rendeletet](#) a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldéséhez kiállított európai úti okmány létrehozásáról. A közelmúltban átalakított és megerősített [Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség](#) (Frontex) egyre inkább segíti a tagállamokat a visszaküldéssel kapcsolatos tevékenységeikben. A Bizottság 2018 szeptemberében az eljárások felgyorsítása céljából javaslatot tett a visszatérési irányelv átdolgozására, amely tartalmazna egy új, a határon folytatott eljárást a menedékkérők számára, világosabb eljárásokat és szabályokat vezetne be a visszaélések megelőzése érdekében, hatékony önkéntes visszatérési programok létrehozására kötelezné a tagállamokat, valamint egyértelműbb szabályokat hozna az őrizetről. A [Parlament célzott hatásvizsgálata](#) megállapította, hogy a javaslat jelentős költségekkel járna a tagállamok számára az őrizet kiterjesztése révén. Nem volt egyértelmű bizonyíték arra, hogy a javaslat hatékonyabb visszaküldéshez vezetne, viszont növelné annak valószínűségét, hogy sérülnek az irreguláris migránsok alapvető jogai. A [visszatérési irányelv végrehajtásáról szóló](#), 2020. december 17-i parlamenti állásfoglalás hangsúlyozta, hogy az uniós visszaküldési politika eredményességét nemcsak a visszaküldési arány alapján kell mérni, hanem figyelembe kell venni az alapvető jogok és az eljárási garanciák tiszteletben tartását is. Az előadó (Tineke Strik (Verts/ALE)) 2020. február 21-én tette közzé [jelentéstervezetét](#). A társjogalkotók jelenleg dolgoznak a [javaslaton](#). Új paktumában a Bizottság egy közös uniós visszaküldési rendszer felé mozdul el, amely több operatív támogatást nyújt a tagállamoknak és a Frontexnek mint az uniós visszaküldési politika operatív ágának, valamint egy visszaküldéssel foglalkozó koordinátor kinevezését egy új magas szintű visszaküldési hálózat támogatásával. Az első uniós visszaküldési koordinátort, Mari Juritscht 2022 márciusában nevezték ki. A Bizottság közzétette [az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó stratégiáját](#) (2021. április), „[A hatékonyabb visszaküldést célzó operatív stratégia felé](#)” című szakpolitikai dokumentumot (2021. január), valamint a kiutasítási



határozatok kölcsönös elismeréséről és a visszaküldések felgyorsításáról szóló [ajánlását](#) (2023. március). A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat ([4.2.2.](#)) a visszaküldési szponzorálást is szolidaritási intézkedésként javasolja, amelynek révén a tagállamok támogathatják a nyomás alatt álló többi tagállamot.

- A **munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló (2009/52/EK) irányelv** az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókat és intézkedéseket határozza meg. A szóban forgó irányelv végrehajtásáról szóló első jelentést 2014. május 22-én ismertették. Az új paktumban tett bejelentését követően a Bizottság 2021 szeptemberében [közleményt fogadott el az irányelv alkalmazásáról](#) azzal a céllal, hogy megerősítse a végrehajtást, ugyanakkor védje az irreguláris migránsok jogait.
- A tagállamok 2001 óta kölcsönösen elismerik egymás kiutasítási határozatait ([2001/40/EK irányelv](#)), vagyis tiszteletben tartják és betartják a tagállamok azon határozatait, amellyel egy másik tagállamban tartózkodó nem uniós állampolgárt utasítanak ki.

Az EU ugyanakkor az irreguláris migránsok származási és tranzitországaival tárgyalásokat folytat a [visszafogadási megállapodásokról](#), illetve visszafogadási megállapodásokat köt az irreguláris migránsok visszaküldése és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén folytatott együttműködés érdekében. E megállapodások visszafogadási vegyes bizottságokat hoznak létre, amelyek nyomon követik azok végrehajtását. A megállapodások kapcsolódnak a vízumkönnyítési megállapodásokhoz, amelyek célja megfelelő ösztönzést biztosítani az érintett harmadik országban folytatott visszafogadási tárgyalásokhoz, az irreguláris migráció fokozása nélkül.

A Bizottság informális megállapodásokat is kötött a visszaküldésről és a visszafogadásról, amelyeket a Parlament erőteljesen bírált amiatt, hogy kívül esnek a parlamenti ellenőrzésen, és kérdések merültek fel az elszámoltathatósággal és az átláthatósággal kapcsolatban.

A Bizottság uniós cselekvési terveket javasolt a [Földközi-tenger középső térségében](#) (2022. november), a [Nyugat-Balkánon](#) (2022. december), a [Földközi-tenger nyugati térségében és az Atlanti-óceán térségében](#) (2023. június), valamint a [Földközi-tenger keleti térségében](#) (2023. október) húzódó útvonalakra vonatkozóan.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Parlament társjogalkotóként aktívan részt vesz az irreguláris és a reguláris bevándorlással foglalkozó új jogszabályok elfogadásában.

A Parlament számos, a migrációval kapcsolatos saját kezdeményezésű állásfoglalást fogadott el, többek között a földközi-tengeri térségben kialakult helyzetről és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségességéről szóló, [2016. április 12-i állásfoglalását](#), a legális munkaerő-migráció új lehetőségeiről szóló, [2021. május 20-i állásfoglalását](#), valamint a Bizottságnak szóló ajánlásokat tartalmazó, [2021. november 25-i saját kezdeményezésű jogalkotási állásfoglalását](#) a jogszerű migrációval kapcsolatos szakpolitikáról és jogszabályról.



További információk a témával kapcsolatban:

- [Migráció Európában](#)
- [Uniós menekültügyi politika](#)

Georgiana Sandu

10/2023



4.2.4. A KÜLSŐ HATÁROK IGAZGATÁSA

A határigazgatási politika jelentős fejlődésen ment át, melyet a menekültek és irreguláris migránsok eddig soha nem tapasztalt magas száma jellemzett, elsősorban 2015-től kezdődően, amikor a külső határokkal és a migrációval kapcsolatos uniós szakpolitika számos hiányosságára derült fény. A vegyes migrációs áramlatok, a biztonsági aggodalmak növekedéséhez, valamint a Covid19-járványhoz kapcsolódó kihívások az Unió külső határainak védelme terén új tevékenységi időszakot indítottak el, és ez kihatással van belső hatáira is.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 67. és 77. cikke.

CÉLKITŪZÉSEK

Egy belső, határellenőrzések nélküli egységes terület – a schengeni térség – a külső határok igazgatására vonatkozó közös politika kialakítását is megköveteli. Az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdése a külső határok ellenőrzésére vonatkozó megfelelő intézkedésekre szólít fel. Az Unió ezért külső határainak ellenőrzése tekintetében közös normákat állapít meg, és e külső határokra vonatkozóan fokozatosan integrált határigazgatási rendszert vezet be.

EREDMÉNYEK

Az európai külső határok közös igazgatása felé az első lépés 1985. június 14-én történt, amikor az Európai Gazdasági Közösség tíz tagállama közül öt a luxemburgi határváros, Schengen közelében aláírt egy nemzetközi szerződést, az úgynevezett Schengeni Megállapodást^[1], amelyet öt évvel később a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény egészített ki. A schengeni vívmányok (ezzel a közös névvel illetik e megállapodásokat és jogszabályokat) által létrehozott, belső határok nélküli övezet, a schengeni térség jelenleg 27 európai országból áll^[2].

A. A schengeni külső határokra vonatkozó vívmányok

Az Amszterdami Szerződéssel az uniós jogrendbe beépített eredeti vívmányokra épülő, a schengeni külső határokra vonatkozó vívmányokat alkotó szabályok (1.1.3.) számos intézkedésben található meg, amelyek nagyjából öt területre oszthatók:

[1] [A schengeni vívmányok](#) az 1990. június 19-i Schengeni Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról (HL L 239., 2000.9.22., 19. o.).

[2] Ciprus, Írország, Bulgária és Románia nem tartoznak ezen uniós országok közé. A schengeni térséghez azonban négy nem uniós tagállam is tartozik: Izland, Svájc, Norvégia és Liechtenstein. Dánia kívülmaradási joggal rendelkezik az EUMSZ V. címe (22. jegyzőkönyv) alól, de kormányközi alapon vesz részt.



1. A Schengeni határellenőrzési kódex

A külső határok igazgatásának központi pillére a Schengeni határellenőrzési kódex^[3], amely a külső határ átlépésére vonatkozó szabályokat és a belső határellenőrzés átmeneti újrabevetésére vonatkozó feltételeket állapítja meg. Ennek értelmében a tagállamok a külső határok átlépésekor kötelesek minden személyt – köztük az uniós jog szerinti szabad mozgás jogát élvező személyeket (azaz az uniós polgárokat és uniós polgársággal nem rendelkező családtagjaikat) – is szisztematikusan ellenőrizni a megfelelő adatbázisokban. Az ellenőrzésekre többek között a Schengeni Információs Rendszer (SIS), valamint az ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó Interpol-adatbázis felhasználásával kerül sor. Az ellenőrzést valamennyi (légi, tengeri és szárazföldi) külső határon, a ki-, illetve beutazáskor egyaránt el kell végezni. A schengeni értékelési mechanizmus – az 1053/2013/EU tanácsi rendelet^[4] – 2014 novemberében lépett hatályba, és ötéves többéves értékelési programot hozott létre a 2019. december 31-ig terjedő időszakra. Ennek a mechanizmusnak az volt a célja, hogy megvizsgálja a schengeni vívmányok valamennyi elemét, többek között azáltal, hogy felülvizsgálja és értékeli, hogy a tagállamok hogyan teljesítik a külső határellenőrzéseket, valamint az összes vonatkozó jogszabályt és műveletet. A mechanizmus különös figyelmet fordít az alapvető jogok tiszteletben tartására. Az értékelések kiterjedhetnek a külső határokhoz, a vízumpolitikához, a (bűnügyi kérdésekben folytatott) rendőrségi és igazságügyi együttműködéshez, a SIS-hez és az adatvédelemhez kapcsolódó intézkedésekre is.

2. A Schengeni Információs Rendszer (SIS)

A SIS egy olyan információcsere-rendszer (adatbázis), amely a belső határellenőrzést nélkülöző schengeni övezetben elősegíti a nemzetközi biztonság fenntartását. Ez a legszélesebb körben használt és leghatékonyabb informatikai rendszer a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén az EU-ban (4.2.1.). A hatóságok az EU egészében arra használják a SIS-t, hogy a körözött vagy eltűnt személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket rögzítsenek vagy ezekre rákeressenek. A rendszerben több mint 80 millió figyelmeztető jelzés szerepel, és a hatóságok 2017-ben több mint 5 milliárd alkalommal hajtottak végre keresést benne, és ez több mint 240 000 külföldi figyelmeztető jelzésre (más ország által kiadott figyelmeztető jelzésre) vonatkozó találatot eredményezett. A SIS megerősítése céljából az EU a közelmúltban aktualizálta a vonatkozó szabályokat, ami kiküszöböli majd a potenciális hézagokat a rendszerben, illetve több alapvető fontosságú változtatást is bevezet a bevezetett figyelmeztetéstípusok tekintetében.

A legutóbbi, 2018-as reformot követően a SIS hatályát három rendelet formájában (a SIS II helyébe lépve) immár három jogi eszköz határozza meg:

— büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés^[5];

[3]Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (2016. március 9.) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.) a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról (HL L 74., 2017.3.18., 1.o.).

[4]A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2013.11.6., 27. o.).

[5]Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi



- határellenőrzések^[6];
- a tagállamokban jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése^[7].

E rendeletek a következő figyelmeztetőjelzés-kategóriákkal bővítik ki a rendszert: ismeretlen gyanúsítottakra vagy keresett személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések, megelőzés céljára szolgáló figyelmeztető jelzések a szülő általi jogellenes elvitel veszélyének kitétt gyermekekre vonatkozóan, visszaküldés céljából kiadott figyelmeztető jelzések, a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben hozott kiutasítási határozatokhoz kapcsolódó figyelmeztető jelzések.

3. Belső Biztonsági Alap: külső határok és vízumügy

Mivel nem minden uniós tagállamnak vannak ellenőrizendő külső határai, és nem minden tagállamot érint egyformán a határokon átmenő forgalom, az EU igyekszik alapjai révén kompenzálni az uniós külső határok mentén fekvő tagállamok költségeit. A 2014-2020-as pénzügyi időszakban e pénzügyi tehermegosztó mechanizmus rendelkezésére hét éven keresztül 3,8 milliárd EUR állt. Az alap fő célkitűzése, hogy a jogszerű utazás elősegítése mellett biztosítsa az Unióban a magas szintű biztonság kialakítását. Az alap keretében végrehajtott programok kedvezményezettjei lehetnek állami és szövetségi hatóságok, helyi közintézmények, nem kormányzati szervezetek, humanitárius szervezetek, magán- és közjogi társaságok, valamint oktatási és kutatási szervezetek.

4. A határregisztrációs rendszer (EES)

A határregisztrációs rendszer (EES)^[8] olyan információs rendszer, amely felgyorsítja és megerősíti az Unióba beutazó nem uniós polgárok határellenőrzését. Az EES az adatok elektronikus nyilvántartásba vételével felváltja az útlevelek manuális bélyegzését a határokon.

Az EES fő célkitűzései a következők:

- a határforgalom-ellenőrzés az utazók engedélyezett tartózkodási idejének automatikus kiszámítása révén kevesebb várakozással járjon és hatékonyabb legyen;
- szisztematikusan és megbízhatóan meg lehessen állapítani, kik azok, akik túllépjék az engedélyezett tartózkodási időt;

határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 312., 2018.12.7., 56. o.).

[6]Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1861 rendelete](#) (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről (HL L 312., 2018.12.7., 14. o.).

[7]Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1860 rendelete](#) (2018. november 28.) a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése céljából történő használatáról (HL L 312., 2018.12.7., 1. o.).

[8]A tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2017. november 30-i [\(EU\) 2017/2226 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 327., 2017.12.9., 20. o.).



- javuljon a belső biztonság és hatékonyabb legyen a terrorizmus elleni küzdelem, ugyanis lehetővé teszi a bűnüldözési hatóságoknak az utas korábbi utazásainak lekérdezését.

Az EES-hez való hozzáférés a nemzeti bűnüldöző hatóságok és az Europol számára biztosítva van, azonban a menekültügyi hatóságok számára nem. Az adatok bűnüldözés vagy visszaküldés céljából történő továbbításának lehetősége harmadik országok, vagy az EES-ben részt nem vevő uniós tagállamok számára bizonyos feltételek mellett megengedett. Az EES nyilvántartásba veszi az utazó adatait (név, úti okmány típusa, ujjnyomatok, arckép, a belépés és a kilépés helye és ideje) a schengeni külső határok átlépésekor. A határregisztrációs rendszer minden nem uniós polgárra vonatkozik; azokra, akik vízumkötelesek és azokra is, akik vízummentességre jogosultak. A határregisztrációs rendszert a konzuli és a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok használják.

5. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) és a nemzeti hatóságok együttesen alkotják az Európai Határ- és Parti Őrséget^[9].

Az Európai Határ- és Parti Őrség 2016 októberében kezdte meg működését. A [decentralizált ügynökség](#) feladata az EU külső határainak felügyelete és – a tagállamokkal együttműködésben – az EU külső határainál esetlegesen felmerülő biztonsági veszélyek felismerése és kezelése. Az EP már a 2015 előtti évek óta kérte a Frontex szerepének megerősítését annak érdekében, hogy fokozza képességét a változó migrációs áramlásokkal szembeni hatékonyabb reagálás terén. Például a [Stockholmi Program felidős értékeléséről szóló, 2014. április 2-i állásfoglalásában](#)^[10] az EP a schengeni határok védelmét szolgáló európai határőrök rendszerének létrehozására szólított fel. Az Európai Tanács 2015. októberi következtetéseiben támogatását fejezte ki a „külső határok integrált határigazgatási rendszerének fokozatos kialakítása” iránt is. A Parlament ragaszkodott ahhoz, hogy az ügynökség új beavatkozási hatáskörét a Tanácsban a tagállamok, és ne a Bizottság által hozott határozattal aktiválják, ahogyan azt eredetileg javasolták. A rendelet kiterjeszti az EBCGA/Frontex tevékenységeinek körét, amely magában foglalja a tagállamoknak a migrációkezelés, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a kutatási és mentési műveletek terén nyújtott fokozott támogatást. A nemzeti hatóságok által hozott határozatok alapján nagyobb szerepet szán a Frontexnek a migránsok származási országukba való visszaküldése terén. A Bizottság javaslata alapján a Tanács felkérheti az ügynökséget, hogy rendkívüli körülmények esetén avatkozzon be és támogassa a tagállamokat. Ez az eset akkor áll fenn, ha:

- egy tagállam (meghatározott határidőn belül) nem teljesíti az ügynökség igazgatótanácsának kötelező erejű határozatát, hogy orvosolja a határigazgatásában fellelhető gyenge pontjait; és
- ha a külső határokon meghatározott és aránytalan nyomás jelentkezik, amely veszélyezteti a schengeni térség működését. Ha valamely tagállam kifogást emel a segítségnyújtással kapcsolatos tanácsi határozat ellen, a többi uniós ország ideiglenesen visszaállíthatja a belső határellenőrzést.

[9]Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/1896 rendelete](#) (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624. rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2019.11.14., 1. o.)

[10][A Stockholmi Program felidős értékeléséről szóló, 2014. április 2-i európai parlamenti állásfoglalás](#) 74. bekezdése (HL C 408., 2017.11.30., 8. o.)



2019. novemberben az ügynökséget új mandátummal és saját eszközökkel erősítették meg a külső határok védelme, a visszaküldések hatékonyabb végrehajtása és a nem uniós országokkal való együttműködés tekintetében^[11]. A megerősített ügynökség központi eleme a végrehajtó hatáskörrel rendelkező, 10 000 határőrrel álló készenléti alakulat lesz, amely bármikor segítséget nyújt a tagállamok számára. Az ügynökség erősebb felhatalmazással fog rendelkezni a visszaküldésre, és szorosabban fog együttműködni a nem uniós országokkal, beleértve azokat is, amelyek nem az Unió közvetlen szomszédságában vannak. Az új Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulata 2021-ben teljes mértékben működőképessé vált, és 10 000 határőrrel álló teljes kapacitását 2024-re fogja elérni.

B. A külső határok uniós ellenőrzésének fejlődése

A változás üteme felgyorsult a Földközi-tengeren történt halálesetek elmúlt évekbeli mennyiségének növekedése és a menekültek és migránsok 2015. szeptemberi hatalmas hulláma óta.

A menekültügyi válság kitörése előtt a külső határokon mindössze három ország folyamodott kerítés felállításához, hogy megakadályozzák a migránsok és a menekültek területükre történő eljutását: Spanyolország (ahol az építési munkálatokat 2005-ben fejezték be és 2009-ben kibővítették), Görögország (a munkálatok 2012-ben fejeződtek be) és Bulgária (a munkálatok a görög helyzetre reagálva 2014-ben fejeződtek be). A Schengeni határellenőrzési kódex 14. cikkének (2) bekezdésével ellentétben – amely kimondja, hogy „A beléptetés megtagadására csak megindokolt döntés alapján kerülhet sor, a megtagadás indokainak pontos megjelölésével” – **fokozatosan egyre több tagállam fogott határfalak vagy kerítések építésébe**, hogy megkülönböztetés nélkül megakadályozzák a migránsok és a menedékkérők nemzeti területeikhez való hozzáférését. Emellett a külső schengeni határokon kerítések felépítésére vonatkozó kifejezett uniós szabályok hiányában és a menekültügyi szabályokat megszegve a tagállamok harmadik országokkal (nevezetesen Belarusszal, Marokkóval és Oroszországgal) – ideértve a csatlakozás előtt álló országokat is (Észak-macedón Köztársaság, Szerbia és Törökország) – közösen akadályokat telepítettek. A schengeni térségen belül is kiépítettek kerítéseket, például Ausztria és Szlovénia között, míg a spanyolországi Melillában kialakult gyakorlatot a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálta meg. Az emberi jogi szervezetek az olyan területeken elkövetett atrocitásokat [dokumentálják](#), ahol kerítéseket emeltek^[12].

A Nemzetközi Migrációs Szervezet „Eltűnt Migránsok Projektje” 2014 óta több mint 29000 halálesetet [regisztrált](#) az Európába tartó migráció során.

1. Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS)

2018 szeptemberében hozták létre az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszert (ETIAS).

A centralizált információs rendszer célja információk gyűjtése olyan nem uniós polgárokról, akiknek nem kell a schengeni térség való belépéshez vízumot igényelniük, továbbá a potenciális biztonsági vagy irreguláris migrációs kockázatok azonosítása. Az adatbázis előzetesen ellenőrzi a vízummentességet élvező utazókat, és megtagadja

[11]Az európai határ- és parti őrségről szóló, 2019. november 13-i [\(EU\) 2019/1896 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#).

[12][Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért](#)



tőlük az utazási engedélyt, ha úgy ítélik meg, hogy kockázatot jelentenek. Az adatbázis hasonló lesz a már meglévő, többek között az USA-ban (ESTA), Kanadában és Ausztráliában működő rendszerekhez.

Az ETIAS számos előnnyel jár, mint például a várakozási idő csökkenése a határokon, a belső biztonság javulása, az illegális migráció hatékonyabb megelőzése és kevesebb közegészségügyi kockázat. Bár a rendszer előzetes ellenőrzéseket végez, de a beutazási engedély megadására vagy elutasítására vonatkozó végleges döntést mindig a Schengeni határellenőrzési kódexnek megfelelően határellenőrzéseket végző nemzeti határőrök hozzák meg, még akkor is, ha a személy érvényes utazási engedéllyel rendelkezik. Az ETIAS-nak három fő funkciója van:

- a vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok által az EU-ba való beutazásuk előtt online benyújtott információk ellenőrzése;
- kérelmek feldolgozása az egyéb információs rendszerekben (például a SIS-ben, a VIS-ben, az Europol adatbázisában, az Interpol adatbázisában, a határregisztrációs rendszerben és az Eurodacban) tárolt adatok összevetésével;
- utazási engedélyek kiadása azokban az esetekben, ha a rendszer nem jelez találatot, vagy nincsenek további elemzést igénylő adatok.

Az utazási engedélyek beszerzésére csupán néhány perc lesz szükséges. 2017. júniusban a Tanács úgy határozott, hogy két külön jogi aktusra^[13] bontja a javaslatot azzal az indokkal, hogy a javaslat (schengeni) jogalapja nem terjedhet ki az Europol-rendelet módosítására. Az ETIAS-t az eu-LISA ügynökség építi ki, és 2025-ben kezdi meg működését.

2. eu-LISA

A 2011-ben létrehozott [eu-LISA](#) a három központosított uniós információs rendszer, a SIS, a VIS és az Eurodac üzemeltetési igazgatását végzi^[14]. Feladata az új informatikai architektúra megvalósítása a bel- és igazságügy területén. 2019 novemberében felülvizsgálták az eu-LISA megbízatását, és továbbfejlesztették az ügynökség azon képességét, hogy hozzájáruljon az uniós határigazgatáshoz, bűnüldözési együttműködéshez és migrációkezeléshez.

3. Az uniós információs rendszerek interoperabilitása a határok területén

Az Unió nagyszabású, központosított informatikai rendszereket (SIS, VIS, Eurodac, EES és ETIAS) dolgozott ki a biztonsági együttműködéshez és a külső határok és a migráció kezeléséhez nélkülözhetetlen információk gyűjtésére, feldolgozására és megosztására. 2019 óta ezek az információs rendszerek uniós szinten interoperábilisak – azaz képesek az adatcserére és az információk megosztására annak érdekében, hogy a hatóságok az összes kellő információhoz hozzájuthassanak, amikor és ahol erre szükségük van. Az interoperabilitás az információs technológiai

[13]Az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról szóló, 2018. szeptember 12-i [\(EU\) 2018/1240 rendelet](#) (HL L 236., 2018.9.19., 1. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2018. szeptember 12-i [\(EU\) 2018/1241 rendelete](#) az (EU) 2016/794 rendeletnek az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozása céljából történő módosításáról, valamint az Europol feladatairól (HL L 236., 2018.9.19., 72. o.).
[14]Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1726 rendelete](#) (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2018.11.21., 99. o.).



rendszerek azon képességét jelenti, amely lehetővé teszi az információk és a tudás megosztását annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az e rendszerek összetettségéből és széttagoltságából adódó információhiány^[15].

A két hatályos rendelet révén lehetőség nyílik arra, hogy a rendszerek kiegészítsék egymást, segítsenek megkönnyíteni a személyazonosítást, és elősegítsék a személyazonossággal való visszaélés elleni küzdelmet. Nem módosítják az egyes európai információs rendszerekre vonatkozó jogalapon meghatározott betekintési jogokat, hanem a következő elemeket hozzák létre:

- európai keresőportál, amely lehetővé tenné az illetékes hatóságok számára több információs rendszer egyidejű lekérdezését mind személyazonosító, mind biometrikus adatok felhasználásával,
- közös biometrikus megfeleltetési szolgáltatás, amely lehetővé tenné biometrikus adatok (ujjnyomatok és arcképmások) több rendszerből történő lekérdezését és összehasonlítását,
- közös személyazonosítóadat-tár, amely harmadik országbeli állampolgárok több uniós információs rendszerben rendelkezésre álló személyazonosító és biometrikus adatait tartalmazná,
- többszörös személyazonosságot felismerő rendszer, amely ellenőrizné, hogy a lekérdezésben szereplő személyazonosító adatok az interoperabilitási elemek révén összekötött más rendszerekben is léteznek-e, hogy lehetővé váljon az ugyanazon biometrikus adathalmazhoz kapcsolódó többszörös személyazonosságok felismerése.

4. A 2020. évi Covid19-világjárvány

A koronavírus-világjárványra adott egyik legláthatóbb szakpolitikai válasz a személyek nemzetközi és Unión belüli mozgására vonatkozó, 2020. március elejétől érvényes korlátozások voltak. Számos uniós tagállam beszüntette a nemzetközi személyszállítást, majd ezt további uniós nemzetközi utazási korlátozások követték, amelyek közé tartozott az EU külső határainak részleges lezárása és harmadik országokból^[16] az EU-ba való belépés korlátozása, valamint a személyek EU-n belüli mozgásának korlátozásai^[17]. Ez számos esetben önkényes, hatástalan és diszkriminatív jellegű volt, és sértette a magánélet védelmére és a menekültügyre vonatkozó jogszabályokat, amint azt az Európai Parlament által megrendelt [tanulmányok](#) is bizonyítják^[18].

[15]Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/817 rendelete](#) (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról (HL L 135., 2019.5.22., 27. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/818 rendelete](#) (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén, valamint az (EU) 2018/1726, az (EU) 2018/1862 és az (EU) 2019/816 rendelet módosításáról (HL L 135., 2019.5.22., 85. o.).

[16]Lásd: Az Európai Tanács tagjainak együttes nyilatkozata, Brüsszel, 2020. március 26.

[17]Tell Cremades, M., *Tanulmányok a Covid19 szemszögéből*, az Európai Parlament Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2021. június.

[18]Carrera S. et al., *In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* [A Covid19 nevében: a schengeni belső határellenőrzések és utazási korlátozások értékelése az EU-ban], az Európai Parlament Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2020. szeptember.



5. Az ukrán válság

Ukrajna 2022. februári orosz invázióját követően már több mint 6 millió ember kényszerült menedéket keresni, főként a szomszédos országokban^[19]. Az Európai Unió úgy határozott, hogy uniós szintű átmeneti védelmet biztosít az Ukrajnából érkező személyek számára^[20]. [Az átmeneti védelemről szóló uniós irányelv](#)^[21] lehetővé teszi az uniós tagállamok számára, hogy gyorsan cselekedjenek az azonnali védelemre szoruló személyek védelme és jogainak biztosítása érdekében.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament reakciói vegyesek voltak a külső határigazgatási politika fejleményei vonatkozásában. Nagy vonalakban támogatta az EBCGA/Frontex, valamint a többi illetékes uniós ügynökség továbbfejlesztett szervezési szerepét, többször kérve, hogy erősítsék szerepüket, miközben az EU a földközi-tengeri térségben kialakult migrációs válsággal küzdött. Bár a Parlament általános véleménye az EBCGA fejlődéséről túlnyomórészt kedvező, az intelligens határok kérdésében megosztottabb. A 2013-as bizottsági javaslatot követően komoly kétségeinek adott hangot a személyes adatok külső határokkal kapcsolatban javasolt nagyarányú technológiai felhalmozása és tömeges feldolgozása tekintetében. Ezenfelül az intelligens határok becsült költségei, az előnyeire vonatkozó kételyek mellett számos aggályt vetettek fel a Parlamentben. A [2013. szeptember 12-i, a belső biztonsági stratégia végrehajtásáról szóló második jelentésről szóló állásfoglalásában](#) a Parlament úgy ítélte meg, hogy „az »intelligens határellenőrzés« kezdeményezéshez hasonló, új informatikai rendszerek esetleges fejlesztését gondosan elemezni kell, különösen a szükségesség és az arányosság elveinek tekintetében”. [2015 szeptemberében ezt a Bizottsághoz és a Tanácshoz intézett szóbeli kérdés](#) követte, melyben a bűnüldözési szervek e rendszerhez való hozzáféréseire vonatkozó álláspontjukról, valamint az Európai Unió Bíróságának az adatmegőrzési irányelvről szóló, 2014. áprilisi ítéletének jelentőségéről kialakított véleményükről érdeklődik (lásd a [4.2.8.](#) számú ismertetőt). A schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről szóló állásfoglalásában^[22] a Parlament felszólította a tagállamokat – beleértve a külső szárazföldi határral nem rendelkezőket is –, hogy magas szinten biztosítsák külső határaik ellenőrzését azáltal, hogy elegendő forrást biztosítanak személyzet, felszerelés és szakértelem formájában, és kialakítják a szükséges parancsnoklási és ellenőrzési struktúrákat a biztonságos, rendezett és folyamatos határátlépéshez.

A Parlament hangsúlyozta továbbá, hogy intézkedésekre van szükség az EU határainak, a menekültügyi vívmányoknak és az Európai Unió Alapjogi Chartájának kellő figyelembevételével. Jelenleg a Parlament megbízható és méltányos eljárásokat, valamint a migrációval kapcsolatos átfogó, uniós szintű megközelítést sürget^[23]. Aktív szerepet játszik a schengeni vívmányok alkalmazásának és az azoknak való megfelelés nyomon követésében. A Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságának schengeni ellenőrzéssel foglalkozó munkacsoportja

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[20]A Tanács (EU) 2022/382 végrehajtási határozata (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről.

[22]Az [Európai Parlament 2018. május 30-i állásfoglalása](#) a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről (HL C 76., 2020.3.9., 106.o.).

[23]Az [Európai Parlament 2016. április 12-i állásfoglalása](#) a földközi-tengeri térségben kialakult helyzetről és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségességéről (HL C 58., 2018.2.15., 9. o.).



az értékelési és nyomonkövetési folyamat megfelelő szakaszaiban – például a végső értékelő jelentés, az elfogadott ajánlások és a cselekvési terv tekintetében – kapcsolatot tart az Európai Bizottsággal és a Tanáccsal.

A Covid19-világjárvány kapcsán a Parlament a schengeni térségnek a Covid19-világjárvány kitörését követő helyzetéről szóló, [2020. júniusi állásfoglalásában](#) sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy nem kapott tájékoztatást. Emlékeztetett arra, hogy a harmadik országokból a schengeni térségbe irányuló valamennyi, nem alapvető fontosságú utazásra vonatkozó bármely ideiglenes utazási korlátozásnak, vagy a külső határokon történő beléptetés megtagadására vonatkozó valamennyi döntésnek összhangban kell lennie a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseivel^[24] A Parlament megbízásából készült tanulmány kiemelte, hogy a világjárványra válaszul bevezetett korlátozások rendkívül dinamikus és gyors változásokon mentek keresztül, ami nagyfokú jogbizonytalanságot eredményezett az egyének számára, és negatív következményekkel járt az uniós jogokra és szabadságokra nézve^[25]. Egy másik, nemrégiben készült tanulmány rámutatott arra, hogy a tagállamok széles körben alkalmazzák a biometrikus mesterségesintelligencia-technológiákat a migránsok tömeges megfigyelése céljából^[26].

A [Parlament 2022. március 1-jei állásfoglalásában](#) üdvözölte az átmeneti védelemről szóló irányelv 2001-es hatálybalépése óta első alkalommal történő aktiválását^[27]. 2022. március 9-én az európai parlamenti képviselők [felszólították](#) az EU-t, hogy a menekültek ellátása jelentette felelősség megosztása érdekében alakítson ki megfelelő migrációs rendszert. A Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) 2023. április 4-én [jelentést](#) fogadott el a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, 2023. április 14-én pedig elfogadta a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló [jelentést](#), valamint a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló [jelentést](#).

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Látogasson el az Európai Parlament Schengentről szóló [honlapjára!](#)

Mariusz Maciejewski

11/2023

[24]Az Európai Parlament 2020. június 19-i állásfoglalása a schengeni térségnek a Covid19-világjárvány kitörését követő helyzetéről (HL C 362., 2021.9.8.,77.o.)

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* [A Covid19 nevében: a schengeni belső határellenőrzések és utazási korlátozások értékelése az EU-ban], az Európai Parlament Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2020. szeptember.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection* [Biometrikus felismerés és viselkedésérzékelés], Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2020. augusztus.

[27]Az Európai Parlament 2022. március 1-jei állásfoglalása az Ukrajna elleni orosz agresszióról, HL C 125., 2022.3.18., 2.o.



4.2.5. A POLGÁRI ÜGYEKBEN FOLYTATOTT IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek határokon átnyúló szabad mozgása egyre nagyobb mértéket ölt. A határokon átnyúló vonatkozású polgári jogi ügyekkel kapcsolatban az Európai Unió igazságügyi együttműködést alakít ki, hogy áthidalja az eltérő jogrendszerek közötti különbségeket. Ezzel kapcsolatban a fő cél a jogbiztonság és az igazságszolgáltatáshoz való egyszerű és tényleges hozzáférés biztosítása, ami magában foglalja az illetékes bíróság azonosíthatóságát, az alkalmazandó jog világos kijelölését, valamint a gyors és hatékony elismerési és végrehajtási eljárásokat.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 81. cikke; a szerződésekhez csatolt 21. és 22. sz. jegyzőkönyv.

CÉLKITŰZÉSEK

Az európai igazságszolgáltatási térségben az egyéneket nem szabad elzárni vagy elbátortalanítani jogaik gyakorlásától. A tagállamok jog- és közigazgatási rendszereinek összetettsége vagy összeegyeztethetlensége nem képezhet akadályt. Ennek az érzékeny területnek a jogi szabályozása magában foglalja a klasszikus polgári jogot, ami a családjogtól kezdve a szerződési jogon keresztül és az adásvételi jogon át jogterületek széles körét öleli fel. Kiterjed a polgári eljárási jogra is, amely egészen a közelmúltig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott. Az Unióban a szerződések magánjogi szabályainak területe az uniós polgári jog hatálya alá tartozik, de szorosan kapcsolódik az áruk és szolgáltatások szabad mozgásához, és ezért a szerződés egységes piacra vonatkozó rendelkezései vonatkoznak rá (2.1.7.).

A nemzetközi magánjog célja a magánszemélyek közötti kapcsolatok valamennyi határon átnyúló, így például családjogi, tulajdonjogi és szerződési jogi aspektusának kezelése. A több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket a Tanács egyhangúlag fogadja el (az EUMSZ 81. cikke (3) bekezdésének második albekezdése). A határokon átnyúló igazságszolgáltatás elősegítésének legfőbb eszközei a tagállamok közötti kölcsönös bizalmon alapuló kölcsönös elismerés elve és a nemzeti bíróságok közötti közvetlen igazságügyi együttműködés.

A nemzetközi magánjog közvetlen hatással van az uniós jogrendre. Az EU 2007. április 3. óta tagja a [Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciának](#) (HCCH). A Hágai Konferencia egy globális, kormányközi szervezet, amelynek célja a nemzetközi magánjogi szabályok fokozatos egységesítése. E célból többoldalú jogi eszközöket dolgoz ki és nyújt, amelyek a részes országokban jogilag kötelező erejűvé válnak. A Hágai Konferencia 91 tagból (90 államból és az Európai Unióból) áll, és polgári jogi kérdésekkel – például az iratok kézbesítésével, a külföldön történő bizonyításvételével, az igazságszolgáltatáshoz való joggal, a gyermekek jogellenes külföldre vitelével, az országok közötti örökbefogadással, a végintézkedések formáit érintő kollízióval, a tartási kötelezettségekkel, a házasság felbontásának elismerésével, valamint a külföldi



közokiratok legalizálásának eltörlésével (azaz az Apostille-egyezménnyel) – foglalkozó egyezményeket fogad el.

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén az Unió fellépésének elsődleges célja az alábbi célkitűzések megvalósítása:

- a polgári jogi jogviszonyok területén magas fokú jogbiztonság garantálása a polgárok számára a határokon átvívelő kapcsolatokban;
- a határokon átnyúló jogviták rendezése érdekében a polgári igazságszolgáltatáshoz való egyszerű és tényleges hozzáférés biztosítása a polgárok számára;
- a nemzeti polgári bíróságok közötti határokon átnyúló együttműködés eszközeinek egyszerűsítése;
- a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének elősegítése.

Minden készülőben lévő jogalkotási aktust meg kell küldeni a nemzeti parlamentek számára (az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 12. cikke). Ezenfelül a nemzeti parlamenteknek jogukban áll kifogást emelni egyes több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó határozatokkal szemben. E határozatokat csak akkor lehet rendes jogalkotási eljárás útján elfogadni, ha velük szemben egyetlen nemzeti parlament sem emel kifogást (az EUMSZ 81. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése).

EREDMÉNYEK

A. Az elsődleges jog fejlődése a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén

Az alapító szerződés elfogadásakor a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés nem szerepelt az Európai Közösség célkitűzései között. Ugyanakkor az Európai Közösséget létrehozó szerződés 220. cikke úgy rendelkezett, hogy a tagállamoknak el kell végezniük a „bírósági határozatok és a választottbírósági határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására vonatkozó alakiságok egyszerűsítését”. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést a Maastrichti Szerződés illesztette be hivatalosan – a „bel- és igazságügy” kormányközi keretében – az Európai Unió tevékenységi körébe (1.1.3.). Az Amszterdami Szerződés úgy „közösségiesítette” a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, hogy azt az EUSZ-ből átemelte az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe anélkül, hogy azt a közösségi döntéshozatali eljárás alá vonta volna. A Nizzai Szerződés (1.1.4.) lehetővé tette, hogy a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területére tartozó intézkedéseket – a családjog kivételével – együttdöntési jogalkotási eljárás keretében hozzák meg.

A jog érvényesülésén alapuló európai térség kialakításához vezető út alapköveit a tamperei Európai Tanács (1999. október) tette le. Miután megállapította, hogy a tamperei program végrehajtásában elért eredmények nem kielégítőek, a hágai Európai Tanács (2004. november) új cselekvési tervet indított el a 2005 és 2010 közötti időszakra vonatkozóan. A hágai program hangsúlyozta, hogy folytatni kell a kölcsönös elismerés megvalósítását, és azt olyan új területekre is ki kell terjeszteni, mint a családi vagyon, az öröklés és a végrendeletek. A hágai programot a stockholmi



program követte, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőbeni továbbfejlesztésének menetrendje a 2010-től 2014-ig terjedő ötéves időszakra.

A Lisszaboni Szerződés (1.1.5.) a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területével kapcsolatos összes intézkedést a rendes jogalkotási eljárás alá vonta. A családjog területére azonban továbbra is különleges jogalkotási eljárást kell alkalmazni: a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag hozza meg a határozatait.

Megjegyzendő, hogy Dánia és Írország úgy határozta, hogy az EUMSZ harmadik része V. címéből (a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) a szerződésekhez csatolt 21. és 22. sz. jegyzőkönyvben foglaltak szerint kívül maradnak. Írország az e területen elfogadott jogszabályokból való kívülmaradásra vonatkozóan rugalmas kívülmaradási záradékkal rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy eseti alapon döntsön az egyes jogszabályok vagy jogalkotási kezdeményezések elfogadásáról, illetve a kívülmaradásról (a szerződésekhez csatolt 21. sz. jegyzőkönyv). Ezzel szemben Dániának a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségből való kimaradási záradéka ennél merevebb, ami azt jelenti, hogy e politikában Dánia egyáltalán nem vesz részt. A Lisszaboni Szerződésre irányuló tárgyalások során Dánia fenntartotta annak lehetőségét, hogy kívülmaradását az ír (22. sz. jegyzőkönyv szerinti) kívülmaradási modellhez hasonló rugalmas záradékra módosítsa. 2015. december 3-án népszavazást tartottak arról, hogy éljenek-e ezzel a lehetőséggel (4.2.1.). A választók 53%-a ezt elutasította.

B. Az elfogadott főbb jogi aktusok

1. Az illetékes bíróság meghatározása, valamint a bírósági és bíróságon kívüli határozatok elismerése és végrehajtása

A terület legfontosabb jogszabálya [a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet \(„Brüsszel I. rendelet”\)](#). A polgári és kereskedelmi ügyekben hozott ítéletek elismerését és végrehajtását az Európai Közösségekben belül eredetileg az akkori hat tagállam által aláírt 1968. évi Brüsszeli Egyezmény biztosította. A Brüsszel I. rendelet célja, hogy az EU-n belül harmonizálja a joghatósági összeütközésre vonatkozó szabályokat, valamint egyszerűbbé tegye és meggyorsítsa a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok elismerését és végrehajtását. 2002-ben az 1968. évi Brüsszeli Egyezmény helyébe lépett, majd 2012-ben átdolgozásra került. A Brüsszel I. rendeletet [a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2003. november 27-i 2201/2003/EK tanácsi rendelet](#) („Brüsszel IIa. rendelet”) egészíti ki.

Annak érdekében, hogy elismerési rendszerét kiterjessék az Európai Szabadkereskedelmi Társulásra (EFTA), 1988-ban az Európai Közösségek akkori 12 tagállama aláírt egy szerződést, a Luganói Egyezményt az akkori hat EFTA-tagországgal – Ausztriával, Finnországgal, Izlanddal, Norvégiával, Svédországgal és Svájcjal –, mivel az EFTA-tagállamok nem voltak jogosultak az 1968. évi Brüsszeli Egyezmény aláírására. Azt mára teljes mértékben felváltja [a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló egyezmény](#) (Luganói Egyezmény) 2007-es változata, amely az EU, Dánia és az



EFTA fennmaradó négy tagja közül három (Svájc, Norvégia és Izland) között jött létre. Liechtenstein – az egyetlen olyan állam, amely 1988 után csatlakozott az EFTA-hoz – nem írta alá az egyezményt. 2020. április 2-án az Egyesült Királyság a kilépésről rendelkező megállapodás 127. cikkével összhangban kérte a Luganói Egyezménybe való újbóli felvételét a brexitet követően, mivel ekkor már nem volt részes fele ennek az egyezménynek. Az egyezmény 70. cikkével és 72. cikkének (3) bekezdésével összhangban ehhez a szerződő államok egyhangú jóváhagyására van szükség, amelyet mindannyian meg is adtak. Az [Európai Bíróság Lugano-véleménye \(2006. évi 1/03. sz. vélemény\)](#) szerint azonban minden ilyen csatlakozás teljes mértékben az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik, ezért az Egyesült Királyság újracsatlakozás iránti kérelméről az Uniónak kell határoznia. Értékelésében ([COM\(2021\)0222](#)) az Európai Bizottság elutasította a csatlakozást azzal az indokkal, hogy a Luganói Egyezmény azoknak az államoknak szól, amelyeket szoros szabályozási integráció fűz az EU-hoz. A Bizottság véleménye szerint az EU és a kevésbé közel álló nem uniós országok közötti kapcsolatokban a Hágai Egyezményt kell alkalmazni. Következésképpen a Hágai Egyezmény (azaz [a polgári és kereskedelmi ügyekben külföldön hozott ítéletek elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2019. július 2-i, „az ítéletekről szóló egyezmény”](#)) jobb keretet biztosíthat az EU és az Egyesült Királyság számára a jövőbeli polgári igazságügyi együttműködés terén.

A növekvő mobilitás különböző állampolgárságú személyek közötti családi kötelek kialakulásával jár. A kétnemzetiségű pároknak tudniuk kell, hogyan adjanak nevet a gyermekeiknek, az elváltak számára pedig lehetővé kell tenni, hogy más országban úgy kezdjék újra, hogy gyermekeikkel ne szakadjon meg a kapcsolatuk. A valamelyik szülő által jogellenesen elvitt gyermekekkel kapcsolatban [a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló Hágai Egyezmény](#) – amelynek (a 2022. novemberi állapot szerint) 103 részes állama van, köztük valamennyi uniós tagállam – alapjául szolgáló cél rendkívül egyszerű: a jogellenesen elvitt gyermek haladéktalan visszavitele. A közelmúltban átdolgozott [Brüsszel IIa. rendelet](#) felülvizsgálatának egyik legfőbb célja ezzel párhuzamosan az volt, hogy megerősítse azokat a jogi szabályokat, amelyek a gyermekek védelmét szolgálják a szülői felelősséggel – például a felügyeleti joggal, a kapcsolattartási joggal vagy a gyermek jogellenes elvitelével – kapcsolatos, határokon átnyúló jogvitákban.

A tartásdíjtarozások nemzetközi behajtásának megkönnyítése érdekében a Tanács 2008 decemberében elfogadta a [4/2009/EK rendeletet](#). Ez a rendelet egyetlen jogszabályban fogja össze a joghatóságra, az alkalmazandó jogra, az elismerésre és a végrehajtásra, valamint a nemzeti hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó egységes szabályokat. A határokon árnyúló fizetésképtelenségi eljárások hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében a [2015. május 20-i \(EU\) 2015/848 európai parlamenti és tanácsi rendeletet](#) a joghatóságra, az elismerésre és az alkalmazandó jogra vonatkozó egységes szabályokat állapít meg ezen a területen. A nem vitatott követelésekre vonatkozó határozatok esetében a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlése érdekében a Parlament és a Tanács elfogadták a [805/2004/EK rendeletet](#), amely létrehozta a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okiratot. Az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló [650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) célja, hogy felszámoljon minden



olyan akadályt, amelybe a polgárok egy nemzetközi örökléssel összefüggésben a jogaik érvényesítése során szembesülnek.

A házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolatok különböző sajátos jogi következményei miatt a Bizottság két különálló rendeletjavaslatot terjesztett elő 2011. március 16-án a nemzetközi párok vagyoni jogaival kapcsolatban, amelyek a vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról rendelkeznek – az egyik a házasságok, a másik a bejegyzett élettársi kapcsolatok esetére vonatkozóan.

2. A kollíziós szabályok harmonizációja

Uniós szinten több jogszabályt is elfogadtak a legfontosabb nemzetközi magánjogi kérdések kezelése érdekében (nevezetesen a Brüsszel és a Róma rendeleteket). A Parlament és a Tanács elfogadta [a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK rendeletet \(„Róma I. rendelet”\)](#). [A szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló, 2007. július 11-i 864/2007/EK rendelet \(„Róma II. rendelet”\)](#) elfogadása lehetővé tette a szerződésen kívüli polgári és kereskedelmi kötelezettségekre vonatkozó egységes kollíziós szabályegyüttes megállapítását. A cél az, hogy javuljon a jogbiztonság és a jogviták kimenetelének kiszámíthatósága. A tartási kötelezettségekre vonatkozó kollíziós szabályokat a 4/2009/EK tanácsi rendelet határozza meg (lásd fent). A házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén a Tanács 2010 decemberében elfogadta az [1259/2010/EU rendeletet](#), amely egyértelmű és átfogó jogi keretet alakít ki a házasság felbontására és a különválásra irányuló eljárások során alkalmazandó jog tekintetében. A nemzetközi öröklési ügyek esetében a 650/2012/EU rendelet határozza meg – egyebek mellett – az alkalmazandó jogot.

3. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése

A határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a Tanács elfogadta a [2003/8/EK irányelvet](#), amely e viták tekintetében megállapítja a költségmentesség közös minimumszabályait. Az irányelv célja a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén a költségmentesség „megfelelő” szintjének biztosítása az elegendő forrással nem rendelkező személyek számára. Annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést könnyebbé és hatékonyabbá tegye az európai polgárok és vállalkozások számára, az Unió közös eljárási szabályokat hozott létre a kis értékű követelésekkel, valamint a nem vitatott pénzügyi követeléseknek az Unió egész területén történő határokon átnyúló behajtásával kapcsolatos határon átnyúló vonatkozású jogviták egyszerűbb és gyorsabb rendezése céljából. A kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló [861/2007/EK rendeletről](#), és az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló (módosított) [1896/2006/EK rendeletről](#) van szó. Ezek az eljárások kiegészítő és szabadon választható útként állnak rendelkezésre a nemzeti jogban meghatározott eljárásokhoz képest. A [2008/52/EK irányelv](#) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjaira vonatkozó közös szabályokat állapítja meg a jogbiztonság növelése, és ennek következtében e vitarendezési módszer igénybevételének ösztönzése érdekében.

4. A nemzeti polgári bíróságok között folytatott határokon átnyúló együttműködés eszközei

Az EUMSZ 81. cikkének (2) bekezdése a Parlamentet és a Tanácsot megbízza azzal a feladattal is, hogy intézkedéseket fogadjanak el a határozatok



kölcsönös elismerésének és végrehajtásának, valamint a joghatósággal kapcsolatos nemzeti kollíziós szabályok összeegyeztethetőségének biztosítása érdekében. [A tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről \(iratkézbesítés\) szóló, 2020. november 25-i \(EU\) 2020/1784 rendelet \(átdolgozás\)](#) célja, hogy meggyorsítsa és egyszerűsítse a bírósági vagy bíróságon kívüli iratok továbbítását a tagállamok között, és ezzel hatékonyabbá és gyorsabbá tegye a bírósági eljárásokat. A tagállamok bíróságai között a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő együttműködés egyszerűsítése és gyorsítása érdekében a Tanács elfogadta [a tagállamok bíróságai között a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő együttműködésről szóló \(EU\) 2020/1783 rendeletet](#). A tagállamok bíróságai közötti együttműködés jobbá, egyszerűbbé és gyorsabbá tétele, valamint a határokon átnyúló vonatkozású jogvitákkal érintett polgárok számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében [a 2001. május 28-i 2001/470/EK tanácsi határozat](#) létrehozta a [polgári és kereskedelmi ügyekben működő európai igazságügyi hálózatot](#). A hálózatot a tagállamok által kijelölt kapcsolattartók, az Unió egyes jogi aktusaiban előírt központi hatóságok, összekötő igazságügyi tisztviselők és egyéb olyan hatóságok alkotják (bírák, központi szervek), amelyek hatásköre kiterjed az állami szereplők közötti igazságügyi együttműködés területére. A 2001/470/EK határozatot a 2009. június 18-i 568/2009/EK határozat módosította azzal a céllal, hogy kibővítse és megerősítse a polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Igazságügyi Hálózat szerepét. A határozat jelentős változtatást vezetett be: a jogi szakembereket – különösen ügyvédeket, jogtanácsosokat, közjegyzőket és a bírósági végrehajtókat – képviselő szakmai szervezetek csatlakozhattak a hálózathoz.

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés egyszerűsítésének másik eszközét az információs és kommunikációs technológiák igazságszolgáltatásban való alkalmazásának uniós szintű fejlesztése jelenti. Ezt a tervet – amely az európai e-igazságügyi stratégiában öltött formát – 2007 júniusában indították el. Az e-igazságügy eszközei közé tartoznak: az [európai e-Justice portál](#) a polgárok és vállalkozások igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésének megkönnyítésére az egész Unióban; a nemzeti bűnügyi nyilvántartások uniós szintű összekapcsolása; az igazságszolgáltatási eljárások során a videokonferenciák, az innovatív fordítóeszközök, például gépi fordítás; dinamikus űrlapok, valamint a jogi szakfordítók és -tolmácsok európai adatbázisának fokozottabb használata. A Bizottság éves [uniós igazságügyi eredménytáblája](#) egy olyan tájékoztató eszköz, amelynek célja, hogy az egyes tagállamok igazságügyi rendszerének minőségére, függetlenségére és hatékonyságára vonatkozó objektív, megbízható és összehasonlítható adatok révén segítse az Uniót és a tagállamokat az igazságszolgáltatás hatékonyságának növelésében. Ezek az adatok elengedhetetlenek a nemzeti igazságügyi rendszerek reformjának támogatásához.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A családjog kivételével, ahol a Tanács egyhangúlag jár el és a Parlamenttel csak konzultál, a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre a rendes jogalkotási eljárás alkalmazandó. A Parlament tevékeny szerepet játszott a fentebb említett jogszabályok tartalmának kialakításában. A Parlament a múltban már kifejtette, hogy valódi európai igazságügyi kultúrára van szükség ahhoz, hogy a polgárok élvezhessék a szerződések által nekik biztosított jogok összességét.



E tekintetben az egyik legfontosabb elem a képzés, különösen a jog területén. 2013 júniusában a Parlament [állásfoglalást fogadott el az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítéséről: költségmentesség a határon átnyúló vonatkozású polgári és kereskedelmi jogviták esetén](#) címmel.

A joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén a nemzetközi párokra vonatkozó vagyoni jogi rendszereket érintő ügyekben – a házassági vagyoni jogi rendszerekre és a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi joghatásaira is kiterjedően – a Parlament 2013-ban megadta hozzájárulását, azonban a két jogszabályjavaslat a Tanácsban évekig elakadt. Ezért 23 tagállam a jogszabálytervezettel kapcsolatos előrelépés érdekében megállapodott a megerősített együttműködésben (az EUSZ 20. cikke). 2016-ban a Bizottság új jogszabályjavaslatokat terjesztett elő, amelyek érdemi része a Parlament által megszavazott szövegen és a korábban elért kompromisszumon alapult. Végül 2016. június 24-én került elfogadásra [a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló \(EU\) 2016/1103 tanácsi rendelet](#).

Az Európai Unió belüli polgári peres eljárásokat illetően 2017 júliusában a Parlament az EUMSZ 225. cikke alapján felkérte a Bizottságot, hogy az EUMSZ 81. cikkének (2) bekezdése alapján 2018. június 30-ig nyújtson be jogalkotási aktusra irányuló javaslatot a polgári eljárásokra vonatkozó közös minimumszabályokról. A Parlament [állásfoglalásához](#) mellékelt javasolt uniós irányelvszöveg célja a polgári eljárásjogi rendszerek közelítése az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében és az emberi jogok európai egyezményének (4.1.2.) 6. cikkében elismert tisztességes eljárásához való jog teljes körű tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, a tagállami bíróságok előtti polgári eljárások megindítására, lefolytatására és lezárására vonatkozó minimumszabályok megállapítása révén. A jogellenesen külföldre vitt gyermekek ügyeivel foglalkozó európai parlamenti közvetítő tisztségét 1987-ben hozták létre annak érdekében, hogy segítsenek a szülő általi jogellenes külföldre vitel áldozatává vált, két különböző állampolgárságú szülő házasságából/kapcsolatából született gyermekeknek. A tisztséget, amelyet mindig egy hivatalban lévő európai parlamenti képviselő tölt be, 2018 áprilisában Elisabeth Morin-Chartier hivatali ideje alatt átnevezték [az Európai Parlament gyermekjogi koordinátorává](#), hogy az elnevezés tükrözze a tisztséghez fűződő felhatalmazás fejlődését, illetve hogy megjelenjenek benne a gyermekek jogai.

Az Európai Parlament gyermekjogi koordinátorának tisztségét 2019 júliusától Ewa Kopacz tölti be. Őt megelőzően Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017–2019), Mairead McGuinness (2014–2017), Roberta Angelilli (2009–2014), Evelyne Gebhardt (2004–2009), Mary Banotti (1995–2004) és Marie-Claude Vayssade (1987–1994) látták el a feladatkört.

A Parlament Jogi Bizottsága 2023. június 27-én elfogadta az újságírók és a jogvédők elleni visszaélészerű bírósági eljárásokról szóló irányelvre irányuló javaslatról szóló jelentését, amelyet megelőzőtt „a demokráciának, valamint a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének az Unióban való megerősítéséről: polgári és büntetőjogi eljárások indokolatlan alkalmazása újságírók, nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom elhallgattatására” című [parlamenti állásfoglalás](#), valamint a Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztályának [tanulmánya](#), amely a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek elleni irányelv



bevezetésére, valamint a Brüsszel I. rendelet és a Róma II. rendelet reformjára szólított fel. Az intézményközi tárgyalások jelenleg folyamatban vannak.

A Parlament 2023. november 23-án elfogadta álláspontját a határokon átnyúló polgári, kereskedelmi és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitalizációjáról szóló rendeletre irányuló javaslatról, amely összhangban van az „alapértelmezetten digitális” elvvel, ugyanakkor biztosítja a szükséges garanciákat (elismerve különösen, hogy el kell kerülni a társadalmi kirekesztést). A javaslat célja, hogy javítsa az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, valamint az igazságügyi hatóságok között határokon átnyúló uniós ügyekben folytatott együttműködéssel együtt járó kommunikációs folyamatok hatékonyságát és rezilienciáját, mivel a digitális technológiák használata az adminisztratív terhek enyhítése, az ügyek feldolgozási idejének lerövidítése, a kommunikáció biztonságosabbá és megbízhatóbbá tétele, valamint az ügykezelés részleges automatizálása révén hatékonyabbá teheti az igazságszolgáltatási rendszereket. A rendelet elfogadása 2023 végére várható.

A Parlament megbízást adott egy [tanulmány](#) elkészítésére, amely elemzi a brexitnek a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos következményeit. A tanulmány rámutat, hogy erőfeszítéseket kell tenni az EU és az Egyesült Királyság között új szerződések megkötésére azokon a területeken, ahol szabályozási hézag mutatkozik, különösen az emberi jogok területén. Az e területre vonatkozó további közelmúltbeli kutatások közé tartoznak a Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztályának tanulmányai az [eltulajdonított műalkotásokra vonatkozó határokon átnyúló követelésekről](#), az [európai kereskedelmi szerződési jogról](#), valamint a [kulturális és kreatív ágazat platformjai által megkövetelt kivásárlási szerződésekről](#).

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023



4.2.6. BÜNTETŐÜGYEKBE FOLYTATOTT IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és több területen a tagállamok jogszabályainak közelítésére irányuló intézkedéseket is magában foglal. A Lisszaboni Szerződés erősebb alapot teremtett egy büntető igazságszolgáltatási térség kialakításához, és egyúttal új hatásköröket adott az Európai Parlamentnek.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 82–86. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

Az Európai Unión belüli határellenőrzések fokozatos megszüntetése jelentősen előmozdította az uniós polgárok szabad mozgását, de a bűnelkövetők határokon átnyúló tevékenységét is megkönnyítette. A határokon átnyúló bűnözés jelentette kihívás leküzdése érdekében a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területe olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek célja a tagállamok között a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés előmozdítása. A kiindulópontot a kölcsönös elismerés elve jelenti. Konkrét intézkedések kerültek elfogadásra a transznacionális bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem és annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok, a gyanúsítottak és a fogvatartottak jogai Uniós-szerte védelemben részesüljenek.

EREDMÉNYEK

A. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó főbb uniós jogi aktusok

1. Elfogadási eljárások

Az EUMSZ-szel összhangban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó legtöbb intézkedést rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el, és azok az Európai Unió Bírósága általi bírósági felülvizsgálatnak vethetők alá. Mindazonáltal, még ha el is tekintünk a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség sajátosságaitól (Írország és Dánia kimaradása (lásd az EUMSZ-hez csatolt 21. és 22. sz. jegyzőkönyvet) és a nemzeti parlamentek kiváltságos szerepe (lásd az EUMSZ-hez csatolt 1. és 2. sz. jegyzőkönyvet)), a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés – a rendőrségi együttműködéssel egyetemben – nem vált maradéktalanul az uniós keret részévé, és részben továbbra is megőrizte a Lisszaboni Szerződés előtti eredeti sajátosságait:

- a Bizottság megosztja a tagállamokkal kezdeményezési jogkörét, ha ez utóbbiak a Tanács tagjainak egynegyedét képviselik (az EUMSZ 76. cikke);
- a Parlamenttel csupán konzultálnak a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó konkrét intézkedésekről, amelyeket ezután a Tanács egyhangúlag fogad el. Amennyiben a Tanácsban nincs egyhangúság, még mindig



lehetséges kilenc vagy több tagállam megerősített együttműködés keretében történő közös fellépése.

2. A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott főbb jogi aktusok

a. A büntetőeljárásokra vonatkozó közös minimumszabályok:

- Az Európai Parlament és a Tanács [2010/64/EU irányelve](#) (2010. október 20.) a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [2012/13/EU irányelve](#) (2012. május 22.) a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [2013/48/EU irányelve](#) (2013. október 22.) a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/343 irányelve](#) (2016. március 9.) a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/800 irányelve](#) (2016. május 11.) a büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/1919 irányelve](#) (2016. október 26.) a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről.

b. A terrorizmus elleni küzdelem:

- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/681 irányelve](#) (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2017/541 irányelve](#) (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/784 rendelete](#) (2021. április 29.) az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/2131 rendelete](#) (2023. október 4.) az (EU) 2018/1727 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek és a 2005/671/IB tanácsi határozatnak a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben folytatott digitális információcsere tekintetében történő módosításáról.

c. A korrupció, a kiberbűnözés, a csalás és a pénzmosás elleni küzdelem:

- Az Európai Parlament és a Tanács [2013/40/EU irányelve](#) (2013. augusztus 12.) az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról („kiberbűnözési irányelv”);



- Az Európai Parlament és a Tanács [2014/42/EU irányelve](#) (2014. április 3.) a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [2014/57/EU irányelve](#) (2014. április 16.) a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról (piaci visszaélésekről szóló irányelv);
 - Az Európai Parlament és a Tanács [2014/62/EU irányelve](#) (2014. május 15.) az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2017/1371 irányelve](#) (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/843 irányelve](#) (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv módosításáról;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1673 irányelve](#) (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1805 rendelete](#) (2018. november 14.) a befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/713 irányelve](#) (2019. április 17.) a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel elkövetett csalás és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása elleni küzdelemről, valamint a 2001/413/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.
- d.** Információcsere a tagállamok és az uniós ügynökségek között:
- Az Európai Parlament és a Tanács [2014/41/EU irányelve](#) (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1726 rendelete](#) (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA);
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2018/1862 rendelete](#) (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról;
 - Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/816 rendelete](#) (2019. április 17.) az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer kiegészítése érdekében a harmadik országbeli állampolgárokkal és a hontalan személyekkel szemben hozott ítéletekre vonatkozó információval rendelkező tagállamok azonosítására szolgáló központosított rendszer (ECRIS-TCN) létrehozásáról, valamint az (EU) 2018/1726 rendelet módosításáról. Ez a rendelet a 2009/315/IB tanácsi kerethatározatnak a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó információcsere és az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer (ECRIS) tekintetében történő módosításáról szóló [\(EU\) 2019/884 irányelvhez](#) kapcsolódik;



- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/818 rendelete](#) (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/977 irányelve](#) (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/1543 rendelete](#) (2023. július 12.) a büntetőeljárás során az elektronikus bizonyítékokkal kapcsolatban, valamint a büntetőeljárást követően a szabadságvesztés-büntetések végrehajtása céljából kibocsátott, közlésre kötelező európai határozatokról és megőrzésre kötelező európai határozatokról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/1544 irányelve](#) (2023. július 12.) a büntetőeljárásban az elektronikus bizonyítékok gyűjtése céljából a kijelölt telephelyek kijelöléséről és a jogi képviselők kinevezéséről szóló harmonizált szabályok meghatározásáról.

e. Az áldozatok védelme:

- Az Európai Parlament és a Tanács [2011/36/EU irányelve](#) (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről;
- Az Európai Parlament és a Tanács [2011/93/EU irányelve](#) (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről;
- Az Európai Parlament és a Tanács [2011/99/EU irányelve](#) (2011. december 13.) az európai védelmi határozatról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [2012/29/EU irányelve](#) (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.

B. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel foglalkozó ügynökségek és egyéb kapcsolódó szervek

1. Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust)

Az [Eurojust](#) ösztönzi és javítja a nyomozások és büntetőeljárások összehangolását, valamint a tagállami hatóságok közötti együttműködést. Elősegíti különösen a nemzetközi kölcsönös jogsegély iránti kérelmek és a kiadatási kérelmek végrehajtását. Az Eurojust minden lehetséges módon támogatja a tagállami hatóságokat a határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások hatékonyabbá tételében.

Az Eurojust – a tagállam kérésére – segítséget nyújthat valamely tagállamnak az adott tagállammal és egy harmadik országgal kapcsolatos nyomozási és vádhatósági tevékenységek során, ha az Eurojust és a harmadik ország együttműködési megállapodást kötött, vagy ha ehhez bizonyítottan alapvető érdek fűződik.

Az Eurojust hatásköre ugyanazokra a bűncselekményekre terjed ki, mint amelyek tekintetében a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol) hatáskörrel rendelkezik, ilyenek például a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem,



az emberkereskedelem, a hamisítás, a pénzmosás, a számítástechnikai bűnözés, a vagyon vagy közjavak elleni bűncselekmények, ideértve a csalást és a korrupciót is, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, környezeti bűncselekmények és bűnszervezetben való részvétel. Az Eurojust a tagállam kérésére segítséget nyújthat más típusú bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásokban és vádhatósági eljárásokban is.

Oroszország Ukrajna elleni, 2022 februárjában kezdődött katonai agresszióját követően 2022 márciusában az [Eurojust által támogatott közös uniós nyomozócsoport](#) kezdte meg működését Ukrajnában. 2023. április 14-én a közös nyomozócsoport hét tagja megállapodott abban, hogy nemcsak a feltételezett háborús bűncselekményeket, hanem az Ukrajnában elkövetett népiirtás büntettének eseteit is kivizsgálják. Üdvözölték továbbá az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának azon ígéretét is, hogy ügyészt rendel ki az Ukrajna elleni agresszió büntetével kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatásával foglalkozó nemzetközi központhoz. Az Eurojust a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok adatbázisának (CICED) is otthont ad, hogy támogassa a közös nyomozócsoport munkáját és a nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolatos egyéb nyomozásokat.

2022 áprilisában a Bizottság az Eurojust megbízatásának kiterjesztésére irányuló [javaslatot](#) tett közzé. A [Parlament](#) és a Tanács néhány héttel később megállapodásra jutott a felülvizsgált megbízatásról, amely lehetővé teszi az Eurojust számára, hogy megőrizze, elemezze és tárolja a háborús bűncselekményekre, népiirtásra és emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékokat, és ezeket megossza a tagállamok illetékes igazságügyi hatóságaival és a Nemzetközi Büntetőbírósággal. Az új Eurojust-rendeletet 2022. május 31-én hirdették ki az EU Hivatalos Lapjában, és az a kihirdetést követő napon hatályba lépett.

Az Eurojust előző keretjogszabálya (az Eurojust megerősítéséről szóló, 2008. december 16-i [2009/426/IB tanácsi határozat](#)) 2009. június 4-én lépett hatályba. Az [\(EU\) 2018/1727 rendelet](#) 2019. december 12-én vált alkalmazandóvá. Az Eurojust jelenlegi jogalapja az [\(EU\) 2018/1727 rendeletnek](#) a népiirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel, a háborús bűncselekményekkel és a kapcsolódó bűncselekményekkel összefüggő bizonyítékok Eurojustnál történő megőrzése, elemzése és tárolása tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. május 30-i [\(EU\) 2022/838](#) európai parlamenti és tanácsi rendelet.

Az Eurojust minden évben éves jelentést tesz közzé. Az Eurojust 2023. május 24-én tette közzé [2022. évi éves jelentését](#). A három legfontosabb bűncselekménytípus, amelyekkel az ügynökség 2022-ben foglalkozott, a csalás, a kábítószer-kereskedelem és a pénzmosás volt.

Az Eurojust székhelye Hágában, Hollandiában található.

2. Az Európai Ügyészség (EPPO)

Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i [\(EU\) 2017/1939 tanácsi rendelet](#) 2017. november 20. óta van hatályban. A Parlament [2017. október 5-i jogalkotási állásfoglalásában](#) adta egyetértését a Tanács rendelettervezetéhez.

Az [Európai Ügyészség](#) független és decentralizált hivatal, amelynek hatáskörébe tartozik az uniós költségvetést érintő bűncselekményekkel – például csalásokkal, korrupciós bűncselekményekkel, illetve határokon átnyúló súlyos, 10 millió EUR



értéket meghaladó héacsalásokkal – kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások lefolytatása. A bűncselekmények jegyzékét a jövőben ki lehet egészíteni például a terrorizmussal.

A Parlament és a Tanács közös megegyezéssel kinevezték az első európai főügyészt, Laura Codruța Kövesit, akinek megbízatása hét évre szól, amely nem újítható meg.

Eddig 22 tagállam csatlakozott az Európai Ügyészséghez, és azon kevés tagállam, amely jelenleg nem vesz részt benne, bármikor csatlakozhat. Az Európai Ügyészség központi irodája Luxembourgban van, a legfőbb ügyész és az összes részt vevő tagállam képviselőiből álló ügyészi kollégium irodáival együtt. Ők vezetik a delegált ügyészek által végzett napi bűnügyi nyomozásokat.

Az Európai Ügyészség 2021. június 1-jén kezdte meg működését, és már számos vizsgálatot folytat. Ezen kívül is számos területen zajlik a munka: folyamatban van a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereknek az Európai Ügyészségről szóló rendelethez való hozzáigazítása, a delegált európai ügyészek kinevezése, valamint a személyzet felvétele.

Az Európai Ügyészség 2023. március 23-án ismertette [2022. évi éves jelentését](#) az Európai Parlament [Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága](#) előtt. 2022-ben az Európai Ügyészség 3318 bűnügyi bejelentést kapott és dolgozott fel, és 865 nyomozást indított. Emellett a bírák 359,1 millió EUR összegben adtak ki befagyasztást elrendelő határozatokat az Európai Ügyészség vizsgálataival összefüggésben (szemben a 2021. évi 147,3 millió EUR-val), ami a szervezet 2022. évi költségvetése több mint hétszeresének felel meg.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament kulcsszerepet játszik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó uniós jogszabályok kialakításában azáltal, hogy politikai prioritásként kezeli a bűnözés és a korrupció elleni küzdelmet. A Tanáccsal egyenrangú félként munkálkodik a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés javításán. A rendes jogalkotási eljárás az uniós büntetőjog szinte valamennyi területén irányadó, néhány kivételtől eltekintve, amelyek között különösen az Európai Ügyészség létrehozásához szükséges egyetértési eljárás említendő.

A tagállamok között a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megvalósításának fő eszköze az Eurojust. Az Eurojust reformja során a Parlament aktívan kiállt a nagyobb mértékű parlamenti ellenőrzés és az adatvédelmi szabályok javítása mellett.

A Parlament 2020. december 1-jén (a Covid19 miatti távoli részvétellel) megszervezte az Eurojust tevékenységeinek értékeléséről szóló első parlamentközi bizottsági ülést. A parlamentközi bizottsági ülés az EUMSZ 85. cikkével és az [\(EU\) 2018/1727 rendelettel](#) összhangban az Eurojust tevékenységeinek az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek általi első értékelésével foglalkozott. Az Eurojust tevékenységének értékeléséről szóló [második parlamentközi bizottsági ülésre](#) 2022. február 1-jén, a [harmadikra](#) pedig 2022. november 30-án került sor. A [negyedik parlamentközi bizottsági ülést](#) 2023. november 7-én tartották Brüsszelben.

Az Európai Parlament 2021. január 20-án [állásfoglalást](#) fogadott el az európai elfogatóparancs és a tagállamok közötti átadási eljárások végrehajtásáról (valamint elfogadta a Lisszaboni Szerződés előtt elfogadott, 2002. június 13-i 2002/584/IB



tanácsi kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentést). Ezen állásfoglalásában a Parlament értékelte a bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló, hosszadalmas uniós kiadatási eljárásokat 2004-ben felváltó, egyszerűsített, határokon átnyúló bírósági átadási eljárás eredményeit.

2021. október 6-án a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el a mesterséges intelligenciáról (MI) a büntetőjogban, valamint annak a rendőrség és az igazságügyi hatóságok általi, büntetőügyekben történő felhasználásáról.

A Parlament jelenleg jelentéseket (és állásfoglalásokat) készít a következő kérdésekről: a nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése és leküzdése; a korrupció elleni küzdelem; az emberkereskedelem megelőzése, továbbá az ellene folyó küzdelem és az áldozatok védelme; a büntetőeljárás átadása; az áldozatok jogai; a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása; vagyonelkobzás és vagyonvisszaszerzés; online gyűlöletbeszéd és online erőszak; valamint a gyermekek szexuális bántalmazását ábrázoló anyagok felderítése és eltávolítása.

A Parlament nyomon fogja követni továbbá a Bizottság közelmúltbeli és jövőbeli kezdeményezéseit a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a kiberbűnözés, az igazságszolgáltatás digitalizációja, a bűnüldözési együttműködés, a terrorizmus és az erőszakos radikalizálódás, a behatoló kémsoftverek, a dezinformáció és a jogellenes online tartalmak, az igazságügyi képzés, az igazságszolgáltatásban a jogállamisággal kapcsolatos fejlemények, valamint a mesterséges intelligencia területén.

2022 májusában az Ukrajna elleni orosz agresszió fényében a [Bizottság új, megerősített szabályokat javasolt](#) a vagyonvisszaszerzésre és -elkobzásra vonatkozóan, abból a célból, hogy segítse az uniós korlátozó intézkedések végrehajtását, amelyek megsértését javasolja felvenni az uniós bűncselekmények jegyzékébe. A Parlament részt vesz a jóváhagyás folyamatában e javaslatok tekintetében, amelyeket a [„Freeze and Seize” munkacsoport](#) keretében terjesztettek elő.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó politikák kidolgozása még folyamatban van, középpontjában pedig az egész EU-ra kiterjedő fenyegetések és a bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem áll. A Parlament konkrét intézkedéseket fogadott el a terrorizmus, a transznacionális bűnözés, a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem és annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok, a gyanúsítottak és a fogvatartottak jogai Uniós-szerte védelemben részesüljenek. A tagállamok közötti információcsere javítását célzó számos intézkedést is elfogadtak.

Alessandro Davoli
10/2023



4.2.7. RENDŐRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol) az EU tágabb belső biztonsági struktúrájának központi eleme. A bűnüldözés területét érintő együttműködés és a szakpolitikák még mindig fejlődnek, különös tekintettel a terrorizmus, a kiberbűnözés és a bűnözés egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemre. A fő cél egy biztonságosabb Európa megvalósítása valamennyi uniós polgár javára, az alapvető jogokkal és az adatvédelmi szabályokkal összhangban, amint azt a Parlament többször is kérte.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 33. cikke, (vámügyi együttműködés) valamint 87., 88. és 89. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

A hatékony rendőri együttműködés kulcsszerepet játszik az Uniónak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, az alapvető jogok tiszteletben tartására épülő térséggé történő átalakításában. A határokon átnyúló, a rendőrségi szerveket, a vámhatóságokat és egyéb bűnüldöző szolgálatokat bevonó bűnüldözési együttműködés célja a bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása az EU egész területén. A gyakorlatban ez az együttműködés legfőképpen a súlyos bűncselekményekre (szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, emberkereskedelem, számítástechnikai bűnözés) és a terrorizmusra vonatkozik. Az Europol az EU bűnüldözési ügynöksége.

EREDMÉNYEK

A. Előzmények

A tagállamok közti rendőri együttműködés 1976-ban vette kezdetét, az ún. „Trevi Csoport”, az igazságügyi és belügyminisztériumok képviselőinek kormányközi hálózata révén. Ezt követően a Maastrichti Szerződés meghatározta azokat a közös érdekű kérdéseket, amelyek esetében indokolt a rendőrségi együttműködés (terrorizmus, kábítószer és a nemzetközi bűnözés egyéb formái). Továbbá lefektette egy „európai rendőrségi hivatal” (Europol) létrehozásának elvét, amely kezdetben az Europol Kábítószerregység formájában jött létre. Az Europol Egyezményt 1995. július 26-án írták alá, bár a hivatal csak 1999. július 1-jén kezdte meg hivatalosan működését az (1997. október 2-án aláírt) Amszterdami Szerződésben megerősített hatáskörökkel. Ugyanakkor a rendőrségi együttműködés terén már az Europol létrejötte előtt is történt előrelépés. A schengeni térség létrehozásával (1985), amelyben eleinte csak néhány tagállam vett részt, már megvalósult a határokon átnyúló rendőri együttműködés (lásd még a [4.2.4.](#) sz. tájékoztatót). Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésekor a schengeni vívmányokat – ideértve a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos aspektusokat – belefoglalták az uniós jogba, bár a kormányközi együttműködés harmadik pilléréhez kerültek. Ugyanezt a kormányközi megközelítést alkalmazták azon rendőrségi együttműködési intézkedések esetében is, amelyeket a tagállamok egy kis csoportja fogadott el a Prümi Szerződés



keretében, amely DNS-, ujjlenyomat- és jármű-nyilvántartási adatok cseréjéről szóló rendelkezéseket tartalmazott. A Prümi Szerződést uniós szinten a [2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozattal](#) vezették be teljes egészében.

B. A jelenlegi intézményi keret

A Lisszaboni Szerződés jelentősen leegyszerűsítette az intézményi keretet (EUMSZ), így a rendőri együttműködésre vonatkozó intézkedések nagy része jelenleg a rendes jogalkotási eljárás (együttdöntési eljárás) keretében kerül elfogadásra, felülvizsgálatuk pedig az Európai Unió Bírósága hatáskörébe tartozik. Mindazonáltal, még ha el is tekintünk a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség sajátosságaitól (az Írországra és Dániára vonatkozó mentességek, a nemzeti parlamentek kiváltságos szerepe (lásd az EUMSZ-hez csatolt 1., 2., 21. és 22. sz. jegyzőkönyvet)), a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés nem vált maradéktalanul a közösségi keret részévé, és részben továbbra is megőrzi eredeti sajátosságait:

- a Bizottság megosztja a tagállamokkal kezdeményezési jogkörét, ha ez utóbbiak a Tanács tagjainak egynegyedét képviselik (az EUMSZ 76. cikke);
- a Parlamenttel csupán konzultálnak az operatív együttműködési intézkedésekről, melyeket a Tanács egyhangúlag fogad el. Amennyiben a Tanácsban nincs egyhangúság, kilenc vagy több tagállam megerősített együttműködés alapján együttműködhet. Ebben az esetben az Európai Tanács felfüggeszti a folyamatot, hogy konszenzust keressen (az ún. „felfüggesztő eljárás”, az EUMSZ 87. cikkének (3) bekezdése).

C. A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott fő jogalkotási aktusok a rendőrségi együttműködésről

- Az Európai Parlament és a Tanács [2013/40/EU irányelve](#) (2013. augusztus 12.) az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról („kiberbűnözési irányelv”). A tagállamoknak ezt az irányelvet 2015. szeptember 4-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2016. július 1-jétől alkalmazandó [\(EU\) 2015/2219 rendeletere](#) (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/681 irányelve](#) (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról. A tagállamoknak az irányelvet 2018. május 25-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2016/1148 irányelve](#) (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről. A tagállamoknak ezt az irányelvet 2018. május 9-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2017/541 irányelve](#) (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról. A tagállamoknak ezt az irányelvet 2018. szeptember 8-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.



- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/555 irányelve](#) (2021. március 24.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-étől alkalmazandó [\(EU\) 2018/1726 rendelete](#) (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács legkésőbb 2021. december 28-tól alkalmazandó [\(EU\) 2018/1862 rendelete](#) (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/818 rendelete](#) (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén, valamint az (EU) 2018/1726, az (EU) 2018/1862 és az (EU) 2019/816 rendelet módosításáról;
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2019/1153 irányelve](#) (2019. június 20.) a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról, valamint a 2000/642/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. A tagállamoknak ezt az irányelvet 2021. augusztus 1-jéig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2021/784 rendelete](#) (2021. április 29.) az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről, amely 2022. június 7-től alkalmazandó.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2022/991 rendelete](#) (2022. június 8.) az (EU) 2016/794 rendeletnek az Europol magánfelekkel folytatott együttműködése, a személyes adatoknak az Europol által a bűnügyi nyomozások támogatása érdekében végzett kezelése, valamint az Europol kutatásban és innovációban betöltött szerepe tekintetében történő módosításáról, 2022. június 28-tól alkalmazandó.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2022/2555 irányelve](#) (2022. december 14.) az Unió egész területén magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról, valamint az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv). A tagállamoknak ezt az irányelvet 2024. október 18-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2022/2557 irányelve](#) (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER-irányelv). A tagállamoknak ezt az irányelvet 2024. október 18-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.



- Az Európai Parlament és a Tanács [\(EU\) 2023/977 irányelve](#) (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről; A tagállamoknak ezt az irányelvet 2024. december 12-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2023. október 31-től alkalmazandó [\(EU\) 2023/2131 rendelete](#) (2023. október 4.) az (EU) 2018/1727 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek és a 2005/671/IB tanácsi határozatnak a terrorizmussal kapcsolatos ügyekben folytatott digitális információcsere tekintetében történő módosításáról.

D. A rendőrségi együttműködés ügynökségei és egyéb szervei

1. Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol)

Az [Europol](#) olyan ügynökség, amelynek fő célja Európa biztonságosabbá tétele. Támogatja a tagállamokat a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés és a bűnözés egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemben. Az Europol számos nem uniós partnerállammal és nemzetközi szervezettel is együttműködik. Az Europol a bűnüldözési műveletek támogató központjaként és a bűnözői tevékenységekkel kapcsolatos információk központjaként működik.

A kiterjedt bűnszervezetek és terrorista hálózatok jelentős fenyegetést jelentenek az EU belső biztonsága számára. A legnagyobb biztonsági fenyegetések a terrorizusból, a nemzetközi kábítószer-kereskedelemből, a pénzmosásból, a szervezett csalásból, az euró hamisításából és az emberkereskedelemből származnak.

Az Europol több szakosodott egységet hozott létre e veszélyek kezelésére:

- a Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ növeli a számítógépes bűncselekményekkel szembeni bűnüldözési fellépés hatékonyságát az Unióban, és ezáltal segít megvédeni az Európában élőket, vállalkozásokat és kormányokat az internetes bűncselekményektől;
- a Migráncscsempészás Elleni Küzdelem Európai Központ támogatást nyújt a tagállamoknak azoknak az összetett és kifinomult bűnözői hálózatoknak a célzott felszámolásában, amelyek részt vesznek a migránsok csempészésében;
- a Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központ olyan operatív és szakértői központ, amely tükrözi a terrorra adott uniós válasz megerősítésének egyre sürgetőbb igényét;
- A Súlyos és Szervezett Bűnözés Elleni Európai Központ operatív támogatást nyújt a tagállamok nyomozásaihoz a súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos kiemelt ügyekben;
- a Szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó összehangolt koalíció operatív és technikai támogatást nyújt a bűnüldöző szerveknek és más partnereknek;
- a Pénzügyi és Gazdasági Bűnözés Elleni Európai Központ olyan operatív központ, amely támogatja a tagállamokat a pénzügyi és gazdasági bűnözéssel kapcsolatos, folyamatban lévő ügyekben;



- a FIU.net egy decentralizált és kifinomult számítógépes hálózat, amely támogatja a pénzügyi információs egységeket az Unióban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmükben;
- a szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység feltárja és kivizsgálja az interneten és a közösségi média hálózatain megjelenő rosszindulatú tartalmakat.

Az Europol az Europol-rendelet alapján jött létre. Székhelye Hága, Hollandia. Az Europol számos jelentést készít, például a terrorizmus helyzetéről és tendenciáiról szóló uniós jelentést ([TE-SAT](#)), a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelését ([SOCTA](#)), az internetes szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelését ([IOCTA](#)) és egy [éves felülvizsgálatot](#). Az Europol 2021 áprilisában tette közzé legutóbbi [SOCTA](#)-ját, a legutóbbi [TE-SAT](#)-ot 2023 júniusában, a legutóbbi [IOCTA](#)-ját pedig 2023 júliusában.

Az ügynökség nagyobb elszámoltathatósága érdekében az Europol-rendelet keretében létrehoztak egy az Europollal foglalkozó közös parlamenti ellenőrző csoportot. Az EUMSZ 88. cikke rendelkezik az Europol tevékenységeinek az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek általi ellenőrzéséről. Az Europol-rendelet 51. cikke szerint „[a] közös parlamenti ellenőrző csoport politikai ellenőrzést gyakorol az Europol által a megbízatása keretében folytatott tevékenységek felett, beleértve az említett tevékenységeknek a természetes személyek alapvető jogaira és szabadságaira gyakorolt hatását is”. A [közös parlamenti ellenőrző csoport 13. ülésére](#) 2023. szeptember 20–21-én került sor Brüsszelben.

2022 májusában a [Parlament](#) és a [Tanács](#) új rendeletet fogadott el az Europol megbízatásának módosításáról. A [módosított Europol-rendelet](#) 2022. június 28-án lépett hatályba. Az új Europol-rendelet kiterjed a kutatás és az innováció javítására, a nagy adathalmazok feldolgozására, a magánfelekkel és a nem uniós országokkal való együttműködésre, az Európai Ügyészséggel való együttműködésre, valamint arra, hogy miként lehet új figyelmeztető jelzéseket bevinni a Schengeni Információs Rendszerbe a nem uniós országokból származó információk alapján, mivel az Europol most azt javasolhatja, hogy a tagállamok figyelmeztető jelzéseket vigyenek be. Az Europol ügyvezető igazgatója is javaslatot tehet majd olyan, határokon átnyúló dimenzióval nem rendelkező bűncselekményekkel kapcsolatos nemzeti nyomozások megindítására, amelyek uniós szakpolitika tárgyát képező közös érdeket érintenek.

2. Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL)

A [CEPOL](#) a bűnüldöző szervek tagjainak képzését kidolgozó, végrehajtó és összehangoló ügynökség. A CEPOL hozzájárul Európa biztonságosabbá tételéhez azáltal, hogy elősegíti az együttműködést és az ismeretek megosztását a tagállamok – és bizonyos mértékig nem uniós országok – bűnüldöző szerveinek tagjai között az EU biztonsági prioritásai, és különösen a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus kapcsán felmerülő kérdésekben. A Bűnüldözési Képzési Ügynökség létrehozásáról a CEPOL-rendelet rendelkezik. Székhelye Budapest, Magyarország.

3. A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság (COSI)

Az EUMSZ 71. cikke értelmében „[a] belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés Unión belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a



Tanácscon belül egy állandó bizottság jön létre. A 240. cikk sérelme nélkül e bizottság segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását. E bizottság munkájába be lehet vonni az Unió érintett szerveinek és hivatalainak képviselőit. A bizottság munkájáról folyamatosan tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket”. A COSI létrehozásáról a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról szóló, [2010. február 25-i tanácsi határozat](#) (2010/131/EU) rendelkezett.

4. Az Európai Unió Helyzetelemző Központja

Az Európai Unió Helyzetelemző Központja (EU INTCEN) tulajdonképpen nem a rendőrségi együttműködés szerve, mivel az Európai Külügyi Szolgálat egyik szerve, és csak stratégiai elemzéssel foglalkozik. Ugyanakkor hozzájárul a rendőrségi együttműködéshez azáltal, hogy a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomata és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján értékelést készít a fenyegetésekről. Az INTCEN tevékenysége operatív szempontból is hasznos, például a terroristák mozgásának célállomásai, okaival és útvonalaival kapcsolatos, az Unió egészére vonatkozó információk biztosítása révén.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament kulcsszerepet játszott a rendőrségi együttműködésre vonatkozó uniós jogszabályok kialakításában azáltal, hogy politikai prioritássá tette az európai lakosság biztonságát. Emellett a rendes jogalkotási eljárás keretében a Tanáccsal egyenrangú félként munkálkodik a rendőrségi együttműködés javításán.

A rendőrségi együttműködés fő eszköze az Europol, amely központi elemét képezi az EU szélesebb értelemben vett belső biztonsági infrastruktúrájának. Az Europol reformjának részeként a Parlament aktívan kiállt a nagyobb mértékű parlamenti ellenőrzés és a jobb adatvédelmi szabályok mellett. A [Parlament \(a rendes jogalkotási eljárás keretében\) részt vett](#) az Europol megbízatásának megerősítésében, a 2020. december 9-én elfogadott [bizottsági javaslatot](#) követően. Az új megbízatás lehetővé teszi az Europol számára, hogy nagy adathalmazokat dolgozzon fel, és olyan új technológiákat fejlesszen ki, amelyek megfelelnek a bűnüldözési igényeknek. Megerősíti továbbá az Europol adatvédelmi keretét és parlamenti felügyeletét. A felülvizsgált Europol-rendelet 2022 júniusában lépett hatályba.

A terrorizmus elleni küzdelemről és a véleménynyilvánítás szabadságáról folytatott különböző viták során a Parlament elítélte az Európában és világszerte elkövetett terrortámadásokat, és egységre és határozott reagálásra szólított fel. A Parlament emellett további erőfeszítésekre szólított fel az alapvető szabadságok előmozdítása érdekében, és utalt arra, hogy sürgősen kezelni kell a radikalizálódás és a gyűlöletbeszéd online vonatkozásait.

2020. december 17-én a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el a biztonsági unióra irányuló, a 2020–2025 közötti időszakra vonatkozó uniós stratégiáról, amelyet a [Bizottság](#) 2020. július 24-én javasolt. A stratégia a következő öt évben eszközök és intézkedések kidolgozását javasolja fizikai és digitális környezetünk biztonságának garantálása érdekében, ideértve a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet, a hibrid fenyegetések megelőzését és felderítését, kritikus infrastruktúráink ellenálló képességének növelését, a kiberbiztonság előmozdítását, valamint a kutatás és az innováció előmozdítását.



2021. október 6-án a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el a mesterséges intelligenciáról (MI) a büntetőjogban, valamint annak a rendőrség és az igazságügyi hatóságok általi, büntetőügyekben történő felhasználásáról. A képviselők rámutattak az algoritmikus torzítás kockázatára a mesterségesintelligencia-alkalmazásokban, és hangsúlyozták, hogy a megkülönböztetés megelőzése érdekében emberi felügyeletre van szükség. Kérték továbbá az arcfelismerő rendszerek bűnüldözési célú telepítésére vonatkozó moratórium bevezetését.

A Parlament részt vesz a következők értékelésében és ellenőrzésében, és felülvizsgálja a vonatkozó jogalkotási javaslatokat:

- A Bizottság [„Az EU terrorizmus elleni közdelemre vonatkozó menetrendje: felkészülés, megelőzés, védelem és reagálás”](#) című, 2020. december 9-én elfogadott közleménye;
- A Bizottság 2020. december 16-án közzétett [új uniós kiberbiztonsági stratégiája](#) amely új szabályokat javasolt a fizikai és digitális szempontból kritikus szervezetek ellenállóbbá tétele érdekében;
- A Bizottság 2021. április 14-én előterjesztett, a [szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló 2021–2025 közötti stratégiája](#);
- A Bizottság által 2023. október 18-án elfogadott, a [kábitószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó uniós ütemtervről](#) szóló közlemény.

Annak biztosítása érdekében, hogy a bűnüldözés Unió-szerte jobban működhessen együtt egy modern szabálykönyv alapján, a Bizottság 2021. december 8-án [javaslatot tett](#) egy [uniós rendőrségi együttműködési kódexre](#), amely egyszerűsíti a különböző uniós eszközök és többoldalú együttműködési megállapodások jelenlegi mozaikját. A javasolt intézkedések közé tartozik egy az operatív rendőrségi együttműködésre vonatkozó ajánlás, a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcserére vonatkozó új szabályok, valamint a „prümi” keret szerinti rendőrségi együttműködést szolgáló automatizált adatcserére vonatkozó felülvizsgált szabályok. A Parlament részt vesz a javasolt intézkedések jóváhagyásában.

A Parlament jelenleg jelentéseket és állásfoglalásokat készít a következő kérdésekről: az emberkereskedelem megelőzése, továbbá az ellene folyó küzdelem és az áldozatok védelme; a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak megelőzése és leküzdése; online erőszak; gyermekek online szexuális bántalmazása; kiberbűnözés és kiberbiztonság; pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása; a büntetőügybeli elektronikus bizonyítékokra vonatkozó, közlésre és megőrzésre kötelező európai határozatok; az internetes adatvédelem és az elektronikus hírközlés titkosságának reformja; a Schengeni határellenőrzési kódex felülvizsgálata; a vízumkiadási eljárások digitalizálása; tárgyalások az Interpollal; bűnüldözési együttműködés; automatizált adatcsere a rendőrségi együttműködés érdekében (Prüm II); előzetes utasinformációk gyűjtése és továbbítása; a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály; terrorizmus és erőszakos radikalizálódás; tolakodó kémsoftverek; valamint az Egyesült Államokkal folytatott információcsere és adatáramlás.

A rendőrségi együttműködés és a belső biztonsági szakpolitikák kialakítása még tart, középpontba állítva a páneurópai fenyegetések és a bűnözés elleni hatékonyabb küzdelmet, és – különösen a Parlament vonatkozásában – ennek során tiszteletben tartva az alapvető jogokra és adatvédelemre vonatkozó szabályokat. Bár teljes



mértékben felülvizsgálták az uniós rendőrségi együttműködési ügynökségekre vonatkozó szabályokat, továbbra is összehangolt erőfeszítésekre lesz szükség a rendőrségi együttműködésre irányuló intézkedések további megerősítése érdekében, különös tekintettel az adatok és bizonyítékok a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti, valamint az e hatóságok és az uniós ügynökségek közötti cseréje terén. A Parlament sürgette a tagállamokat, hogy az adatminőség tekintetében végezzék el a szükséges technikai szabványosítási javításokat, és alakítsák ki az információmegosztást alapértelmezettnek tekintő jövőbeli megközelítés jogi keretét. Ezzel összefüggésben az EU-nak körültekintően foglalkoznia kell az új technológiákkal, a mesterséges intelligenciával, a titkosítással, valamint a határigazgatási, biztonsági és migrációs információs rendszerek interoperabilitásával kapcsolatos kihívásokkal.

Mivel az uniós ügynökségek egyre több feladattal és növekvő elvárásokkal néznek szembe, megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat kell biztosítani számukra.

A Parlament immár teljes jogú intézményi szereplő a belső biztonsági politikák terén, és nagyobb szerepet kell játszania a rendőrségi együttműködési politikák értékelésében és meghatározásában.

Alessandro Davoli
10/2023



4.2.8. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME

A személyes adatok védelme és a magánélet tiszteletben tartása európai alapvető jogok. Az Európai Parlament mindig hangsúlyozza, hogy egyensúlyt kell találni a biztonság fokozása és az emberi jogok – köztük az adatvédelem és a magánélet védelme – között. 2018 májusában léptek hatályba az új uniós adatvédelmi szabályok, amelyek megerősítik a polgárok jogait és egyszerűsítik a digitális korban működő vállalkozásokra vonatkozó szabályokat. Az Európai Parlament számára készített kutatások szerint az adatáramlás szabályozására vonatkozó uniós jogszabályok évente 51,6 milliárd euróval járulnak hozzá az Európai Unió GDP-jéhez. Az Európai Parlament Pegasus és azzal egyenértékű kémszoftverek használatának kivizsgálásával foglalkozó vizsgálóbizottsága (PEGA-bizottság) számára készített kutatás megerősíti az adatvédelem fontosságát a demokrácia és az egyéni szabadságjogok védelme szempontjából az EU-ban.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 16. cikke.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikke.

CÉLKITŪZÉSEK

Az Uniónak biztosítania kell az Európai Unió Alapjogi Chartájában is szereplő adatvédelemhez való alapvető jog következetes alkalmazását. Tekintettel az adattovábbítások mennyiségének exponenciális növekedésére – mely növekedés legnagyobb részét az EU, az Egyesült Államok és Kanada teszi ki – valamennyi uniós politika keretében meg kell erősíteni a személyes adatok védelmével kapcsolatos uniós álláspontot.

EREDMÉNYEK

A. Intézményi keret

1. Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben az adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályok megoszlottak az első (magán- és üzleti célokat szolgáló adatvédelem, a közösségi módszer alkalmazásával) és a harmadik pillér (bűnüldözési célokat szolgáló adatvédelem, kormányközi szinten) között. Ennek következtében a döntéshozatali folyamat a két területen eltérő szabályok szerint zajlott. A Lisszaboni Szerződéssel megszűnt a pillérstruktúra, és az új szerződés szilárdabb alapot nyújt az egyértelműbb és hatékonyabb adatvédelmi rendszer kialakításához, ugyanakkor új hatáskörökkel ruházta fel az Európai Parlamentet, amely így társjogalkotóvá vált. Az EUMSZ 16. cikke úgy rendelkezik, hogy a természetes személyeknek a személyes adataik uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által végzett kezelése tekintetében történő védelmére vonatkozó szabályokat a Parlament és a Tanács állapítja meg, illetve a tagállamok, amennyiben az uniós jog hatálya alá tartozó tevékenységet végeznek.



2. Stratégiai iránymutatások a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén

A Tamperei (1999. október) és Hágai Programot (2004. november) követően az Európai Tanács 2009 decemberében a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan többéves programot hagyott jóvá a 2010–2014-es időszakra. 2014. júniusi következtetéseiben az Európai Tanács meghatározta az elkövetkező évek jogalkotási és operatív programjainak tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül, az EUMSZ 68. cikke alapján. A fő célkitűzések egyike a személyes adatok jobb védelme az EU-ban.

B. Az adatvédelemre vonatkozó főbb jogalkotási aktusok

1. Az EU Alapjogi Chartája

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkében a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelme egymással szorosan összefüggő, de különálló alapvető jogként nyer elismerést.

2. Európa Tanács

a. Az 1981. évi, 108. sz. egyezmény

Az Európa Tanács személyes adatok gépi felhasználása során az egyének védelméről szóló, 1981. január 28-i, 108. számú egyezménye volt az adatvédelem területén elfogadott, első jogilag kötelező erejű nemzetközi okmány. Az egyezmény célja, hogy „minden egyén számára biztosítva legyen, hogy jogait és alapvető szabadságjogait, különösen a magánélethez való jogát tiszteletben tartsák személyes adatainak gépi feldolgozása során”. Az egyezmény módosításáról szóló jegyzőkönyv hatályának kiterjesztésére, az adatvédelem növelésére és hatékonyságának javítására törekszik.

b. Az emberi jogok európai egyezménye (EJEE)

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i egyezmény 8. cikke bevezeti a magán- és családi élet, az otthon és a kommunikáció tiszteletben tartásához való jogot.

3. Az adatvédelemre vonatkozó jelenlegi uniós jogalkotási aktusok

a. Általános adatvédelmi rendelet (GDPR)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet (általános adatvédelmi rendelet) hatályon kívül helyezéséről 2018 májusában lépett hatályba. A jogszabály célja, hogy valamennyi uniós polgárt megvédje a magánélet és az adatok megsértésétől egy egyre adatközpontúbb világban, miközben egyértelműbb és következetesebb keretet teremt a vállalkozások számára. A polgárok jogai között szerepel egy egyértelmű és megerősítő hozzájárulás kezelendő adataik tekintetében, valamint az ezekre vonatkozó egyértelmű és érthető tájékoztatáshoz való jog; a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog; a polgárok kérhetik adataik törlését; az adatok másik szolgáltatóhoz történő továbbításának joga (pl. egyik közösségi hálózatról egy másikra történő váltás); valamint a személyes adatok feltörése tényének megismeréséhez való jog. Az új szabályok az EU-ban működő valamennyi vállalatra vonatkoznak, még akkor is, ha e vállalatok székhelye az EU-n kívül van. Emellett korrekciós intézkedéseket, például figyelmeztetéseket és



végzéseket lehet kiadni, illetve bírságot kiszabni azokra a vállalkozásokra, amelyek megszegik a szabályokat. 2020. június 24-én az Európai Bizottság [jelentést terjesztett elő a rendelet értékeléséről és felülvizsgálatáról](#)^[1].

b. A bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv

A személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelv 2018 májusában lépett hatályba. Az irányelv védi a polgárok adatvédelemhez való alapvető jogát, amikor a bűnüldöző hatóságok személyes adatokat használnak. Biztosítja, hogy az áldozatok, a tanúk és a bűncselekményekkel gyanúsítottak személyes adatai megfelelő védelemben részesüljenek, és elősegíti a határokon átnyúló együttműködést a bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben. Az Európai Bizottság 2022. július 25-én közzétette [a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv alkalmazásáról és működéséről szóló, halogatott jelentését](#). Ezt követően [értékelő tanulmány](#) készült az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) megbízásából, amely a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv végrehajtásának kritikai értékelését tartalmazta^[2].

c. Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv

Az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i [2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet](#) (elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) a 2009. november 29-i [2009/136/EK irányelv](#) módosította. Felveti az adatmegőrzés kényes kérdését, amelyet többször is az EUB elé terjesztettek, és amely számos, legutóbb [2020-ban](#) hozott ítélethez vezetett, amelyek kimondják, hogy az uniós jog kizárja a forgalmi és helymeghatározó adatok általános és különbségtétel nélküli megőrzését.

Az elektronikus hírközlés során a magánélet tiszteletben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv (elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet) hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi [rendeletre irányuló 2017. évi javaslatról](#) hosszas megbeszélések folynak. Az Európai Parlament szakértői jelezték, hogy a Parlamentnek ellen kell állnia a Tanács arra irányuló kísérleteinek, hogy kizárja az európai adatvédelmi elvek alkalmazását^[3].

d. A személyes adatok uniós intézmények és szervek általi kezeléséről szóló rendelet

A természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK

[1]„A polgárok szerepe erősítésének és az EU digitális átállással kapcsolatos megközelítésének pillérét képező adatvédelem – az általános adatvédelmi rendelet alkalmazásának két éve” című, 2020. június 24-i bizottsági közlemény (SWD(2020)0115).

[2]Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) (A bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv végrehajtásának értékelése), Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2022. december 7.

[3]Sartor G. et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#) (A Pegasus hatása az alapvető jogokra és a demokratikus folyamatokra), Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2023. január, 56–57. o.



határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. október 23-i [\(EU\) 2018/1725 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) 2018. december 11-én lépett hatályba.

e. Az ágazatspecifikus jogalkotási aktusokban foglalt adatvédelmi cikkek

A fent említett, az adatvédelemről szóló fő jogalkotási aktusok mellett az adatvédelemre vonatkozóan különös rendelkezések is szerepelnek az ágazatspecifikus jogalkotási aktusokban, mint például:

- az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv 13. cikke (a személyes adatok védelme);
- A fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló, 2004. április 29-i [2004/82/EK tanácsi irányelv](#) 6. cikke (az adatfeldolgozásról);
- 2022. december 13-án a Bizottság [két jogalkotási javaslatot](#) fogadott el az előzetes utasinformációk gyűjtéséről és továbbításáról, amelyek felváltják az előzetes utasinformációkról szóló irányelvet;^[4]
- a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynökségéről (Europol) szóló, 2016. május 11-i (EU) 2016/794 európai parlamenti és tanácsi rendelet VI. fejezete (adatvédelmi biztosítékok);
- az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet VIII. fejezete (adatvédelem).

4. Az Európai Unió adattovábbításra vonatkozó főbb nemzetközi megállapodásai

a. Kereskedelmi adattovábbítás: megfelelőségi határozatok

Az általános adatvédelmi rendelet 45. cikke értelmében a Bizottság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy egy EU-n kívüli ország megfelelő szintű adatvédelmet biztosít-e, legyen az saját hazai jogszabályai vagy az általa vállalt nemzetközi kötelezettségek alapján.

Míg az EU és Észak-Amerika közötti adatátvitel exponenciálisan nőtt, mely tekintetében az Egyesült Államok uralja az online magánreklámokat és az online megfigyelést^[5], a Parlament számos állásfoglalást fogadott el, amelyekben aggályokat fogalmazott meg a transzatlanti adatáramlással kapcsolatban. Különösen úgy véli, hogy az EU–USA adatvédelmi pajzsról szóló határozat nem biztosítja az uniós jog által megkövetelt megfelelő szintű védelmet, miközben az EUB ismételten érvénytelenítette az Egyesült Államokra vonatkozó megfelelőségi határozatokat (lásd a [Schrems-ügyben](#) a védett adatkikötőről szóló 2015. évi és a [Schrems II. ügyben](#) az EU–USA adatvédelmi pajzsról szóló, 2020. évi ítéletét).

[4]Vavoula N. et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework](#) (Előzetes utasinformációk (API) – Az API jogi keretének reformjára irányuló európai bizottsági javaslatok elemzése), Európai Parlament, Unió Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2023. június. 8.

[5]Maciejewski M., [Metaverse](#), Európai Parlament, Unió Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, 2023. június 23.



Annak ellenére, hogy az Egyesült Államokban nem került sor az adatvédelmi rendszer reformjára, az Európai Bizottság újabb megállapodásra jutott az Egyesült Államokkal, és [javaslatot](#) terjesztett elő egy újabb EU-USA adatvédelmi keretre vonatkozóan. A LIBE bizottság indítványának 2023. május 11-i előterjesztését követően a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el az EU–USA adatvédelmi keret által biztosított védelem megfelelőségéről, amelyben arra a következtetésre jutott, hogy az EU–USA adatvédelmi keret nem teremt alapvető egyenértékűséget a védelmi szint tekintetében, és felszólította a Bizottságot, hogy folytassa a tárgyalásokat egyesült államokbeli partnereivel, de tartózkodjon a megfelelőségi megállapítás elfogadásától mindaddig, amíg a Parlament állásfoglalásában és az Európai Adatvédelmi Testület véleményében megfogalmazott valamennyi ajánlást teljes mértékben végre nem hajtják.

Az Európai Bizottság 2023. július 10 -én fogadta el a [harmadik EU-USA adatvédelmi keretet](#).

b. EU–USA keretmegállapodás

Az egyetértési eljárás során a Parlament részt vett az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti, a személyes adatoknak a bűncselekmények megelőzésével, nyomozásával, felderítésével és büntetőeljárás alá vonásával kapcsolatos védelméről szóló megállapodás – az adatvédelmi keretmegállapodás – jóváhagyásában. E megállapodás célja a bűnüldözési célokat szolgáló transzatlanti együttműködés keretében továbbított személyes adatok magas szintű védelmének biztosítása, nevezetesen a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem során.

c. Az EU–USA, az EU–Ausztrália, valamint az EU–Kanada utas-nyilvántartási adatállományról (PNR) szóló megállapodások

Az EU utas-nyilvántartási adatállományra vonatkozó kétoldalú megállapodásokat írt alá az Egyesült Államokkal, Ausztráliával és Kanadával. A PNR-adatok az utasok által a járatok foglalása vagy az azokra való bejelentkezés során nyújtott információkat, valamint a légi fuvarozók által saját kereskedelmi céljaikra gyűjtött információkat tartalmazzák. A bűnüldöző hatóságok a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelem céljából használhatják fel a PNR-adatokat.

d. A terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó EU–USA program (TFTP)

Az EU kétoldalú megállapodást írt alá az Amerikai Egyesült Államokkal az EU-ból származó pénzügyi üzenetadatoknak a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó program céljából történő feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok részére való átadásáról.

5. Az adatvédelmi szempontok kezelése az ágazatspecifikus állásfoglalásokban

Különböző szakpolitikai területekről szóló több parlamenti állásfoglalás is foglalkozik a személyes adatok védelmével, így biztosítva az összhangot az általános uniós adatvédelmi jogszabályokkal és a magánélet védelmével az egyes ágazatokban.

6. Uniós adatvédelmi felügyeleti hatóságok

[Az európai adatvédelmi biztos](#) olyan független felügyeleti hatóság, amely biztosítja, hogy az uniós intézmények és szervek eleget tegyenek adatvédelmi kötelezettségeiknek. Az európai adatvédelmi biztos elsődleges feladata a felügyelet, a konzultáció és az együttműködés.



[Az Európai Adatvédelmi Testület](#) – korábban a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport – jogi személyiséggel rendelkező uniós szerv státusszal rendelkezik, és független titkársággal működik. Az Európai Adatvédelmi Testületet az EU nemzeti adatvédelmi hatóságai, az európai adatvédelmi biztos és a Bizottság képviselői alkotják. Az Európai Adatvédelmi Testület kiterjedt hatáskörrel rendelkezik a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti viták elbírálására, valamint az általános adatvédelmi rendelet és a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv kulcsfontosságú fogalmaival kapcsolatos tanácsadás és iránymutatás biztosítására.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament kulcsszerepet játszott a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogszabályok kialakításában azáltal, hogy politikai prioritásként kezeli a magánélet védelmét. Emellett a rendes jogalkotási eljárás keretében a Tanáccsal egyenrangú félként dolgozott az adatvédelmi reformon. 2017-ben megtette az utolsó jelentős lépést is: befejezte az elektronikus hírközlési adatvédelemről szóló új rendelettel kapcsolatos munkát, és várja, hogy a Tanács is lezárja a munkát az intézményközi tárgyalások megkezdése érdekében.

A Parlament számos állásfoglalásában kétségét fejezte ki az EU–USA védett adatkikötőre vonatkozó keret, majd ezt követően az EU–USA adatvédelmi pajzs által az uniós polgárok számára biztosított védelem megfelelőségével kapcsolatban. Miután a Schrems II. ügy az EU-USA adatvédelmi pajzsról szóló megállapodás által biztosított védelem megfelelőségéről szóló [\(EU\) 2016/1250 európai bizottsági végrehajtási határozat](#) érvénytelenítéséhez vezetett, – azon aggályok miatt, hogy az Egyesült Államok kormányának megfigyelési jogköre az uniós jog által előírtak ellenére nem korlátozott, és hogy az uniós polgárok nem rendelkeznek hatékony jogorvoslati lehetőségekkel – az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a Bizottság az USA-val fenntartott kapcsolatait az uniós polgárok érdekei elé helyezte^[6].

A LIBE bizottság [indítványának](#) 2023. május 11-i előterjesztését követően a Parlament állásfoglalást [fogadott el](#) az EU–USA adatvédelmi keret által biztosított védelem megfelelőségéről, amelyben arra a következtetésre jutott, hogy az EU–USA adatvédelmi keret nem teremt alapvető egyenértékűséget a védelmi szint tekintetében, és felszólította a Bizottságot, hogy folytassa a tárgyalásokat egyesült államokbeli partnereivel, de tartózkodjon a megfelelőségi megállapítás elfogadásától mindaddig, amíg az állásfoglalásban és az Európai Adatvédelmi Testület véleményében megfogalmazott valamennyi ajánlást teljes mértékben végre nem hajtják. Az Európai Bizottság 2023. július 10 -én elfogadta az [EU-USA adatvédelmi keretről](#) szóló határozatát.

A Parlament [vizsgálóbizottságot hozott létre a Pegasus és azzal egyenértékű kémsoftverek uniós tagállamokban való használatának kivizsgálására](#). A [Jeroen Lenaers európai parlamenti képviselő](#) elnöklétével működő PEGA bizottság alaposan megvizsgálta azokat a gyakorlatokat, amelyek során kémprogramokat használnak az ellenzék tagjai, újságírók, üggyédek és civil társadalmi aktivisták kivizsgálására,

[6] [Az Európai Parlament 2021. május 20-i állásfoglalása az Európai Bíróság 2020. július 16-i ítéletéről – az adatvédelmi biztos kontra Facebook Ireland Limited és Maximilian Schrems \(„Schrems II.”\), C-311/18. sz. ügy, 28. pont.](#)



valamint azt, hogy ezek a gyakorlatok hogyan befolyásolják a demokratikus folyamatokat és az egyéni jogokat az EU-ban. Vizsgálata során a PEGA bizottság konzultált a [vezető tudományos szakértőkkel](#), szakemberekkel és hatóságokkal az EU-ban és világszerte. Az Európai Parlament Tematikus Főosztálya jelentéseket készített a PEGA [lengyelországi](#), [görögországi](#) és ciprusi kiküldetéséről. A PEGA bizottság 2023. május 8-án megszavazta a kritikus fontosságú [végleges jelentést](#), amely ajánlásokat tartalmaz az uniós jog alkalmazása során a Pegasus és az azzal egyenértékű kémiszoftverek használatával kapcsolatos állítólagos jogsértések és hivatali visszasságok kivizsgálására vonatkozóan, és amely számos egyéb pont mellett ajánlást tartalmaz a kémiszoftverek uniós polgárokkal szembeni használatának kutatására és nyomon követésére szolgáló uniós technológiai laboratórium létrehozásáról. A Parlamentnek a Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett, a PEGA-jelentést követő ajánlását a plenáris ülés 2023. június 15-én fogadta el. A Bizottság azonban nem adott időben választ az ajánlásra, és blokkolta az európai parlamenti képviselők által javasolt uniós technológiai laboratórium kísérleti projektjét.

A Parlament számos kutatási tanulmányt rendelt meg annak érdekében, hogy a technológiai fejlődés és az adatvédelem terén élenjáró jogalkotási tevékenységeihez tudományos alapot biztosítson, beleértve [az általános adatvédelmi rendelet \(GDPR\) mesterséges intelligenciára gyakorolt hatásáról szóló tanulmányt](#), [a biometrikus felismerésről és a viselkedés észleléséről szóló tanulmányt](#), valamint [a metaverzumról szóló tanulmányt](#).

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Mariusz Maciejewski
11/2023

