

A MOZGÁS SZABADSÁGA ÉS AZ UNIÓS POLGÁROK BIZTONSÁGA AZ UNIÓ JOGRENDSZERÉBEN

1. Bevezetés

Az emberi jogok és azok védelme a jogállamiságon, a demokratikus kormányzáson, a hatalmi ágak szétválasztásának elvén és a politikai elszámoltathatóságon, valamint olyan politikai jogokon alapul, amelyek lehetővé teszik, hogy kedvezményezettjei saját emberi jogaik védelmezői legyenek. A nemzetközi emberi jogi dokumentumok ma már nagyméretben behatárolják az egyes államok mozgásterét és ez az Európai unióra is vonatkoznak. Az európai jogrendszer elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogait és szabadságait. Az emberi jogi jogharmonizáció folyamatosnak nevezhető.

Az emberi jogok a fő nemzetközi okmányokban és egyezményekben, egyetemes és oszthatatlan jogok, amelyek gyakorlati és hatékony betartása alapvető eszköz a nemzetközi jog és rend végrehajtásának biztosításában, valamint a béke, a szabadság, a jog érvényesülése és a demokrácia előmozdításában. Az emberi jogok erőszakmentes védelme a legalkalmasabb eszköz az alapvető emberi jogok gyakorlásának, védelmének, támogatásának és tiszteletben tartásának biztosítására. A szabadságjogok, a közhatalmat gyakorló állami szervek elé állítanak korlátokat. Az állam más vonatkozásban harmadik személyekkel, csoportokkal szemben nyújt az egyéneknek védelmet.

Az emberi jogi deklarációkra, a nemzetközi okmányokra nevékhöz híven általában jellemző szabályozási technika az egyes konkrét jogok pozitív deklarálása és ezzel párhuzamos a korlátok keretjellegű felvázolása.

2. A mozgás szabadsága és a biztonság az európai jogban

Az európai jogban a mozgás szabadságát és az uniós polgárok¹⁷² biztonságát szabályozzák az anyagi és a formális jogforrások. Az anyagi jogforrásokhoz tartoznak a programok (tamperei, hágai, stockholmi), cselekvési tervek (bécsi) vagy állásfoglalások. Formális jogforrásokhoz tartoznak az elsődleges európai jogszabályok mint az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés, míg másodlagos jogforrásokhoz tartoznak az európai jogszabályok fő formái a rendelet, az irányelv és a határozat. Az univerzális jogforrásokat képviselik az emberi jogi deklarációk, nemzetközi okmányok és egyezmények.

Ezen a téren az első fontos lépést Európa 1950-ben Rómában tette meg. Ekkor írták alá az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményt és az Emberi Jogok Európai Bírósága képezi a jogok tiszteletben tartásának alapját és garanciáját az EU egész területén. Tekintettel erre a témára, a személyes biztonsághoz való

¹⁷² Uniós polgárság az Európai Unió működéséről szóló szerződésben van meghatározva és uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

jogot az egyezmény 5. cikke határozza meg. A negyedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez, az Egyezményben és első kiegészítő jegyzőkönyvben már benne foglaltakon felül egyes jogok és szabadságok biztosításáról a 2. cikkben mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga. Mindenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is. E jogokat kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, melyek demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonsága érdekében, a közrend fenntartásához, a bűnmegelőzéshez, a közegészség vagy az erkölcsök védelméhez, illetőleg mások jogainak és szabadságainak megóvásához szükségesek.

A mozgás szabadsága az Európai Közösség területén a 1960-as évek második felétől csak a tagállamok állampolgárainak számára volt garantálva. Az európai projekt történetének kezdetén csak a munkavállalók élvezték a szabad mozgás által nyújtott előnyöket. Idővel e jogot az EU valamennyi polgárára kiterjesztették. 1986-ban volt kitérve az irányelv „a mozgási szabadság határok nélkül” címmel és a megvalósítása máig folyamatban van. Az Unióhoz a közelmúltban csatlakozott tagállamok állampolgárai nemrégiben váltak korlátlanul jogosulttá a szabad mozgásra. Átmeneti rendelkezések csak a munkaerőpiacokon való munkavállalást érintik.

A személyek szabad mozgása a belső piac egyik alapvető szabadságainak egyike, amely az uniós polgárok, a tagállamok és az európai gazdaság versenyképessége számára egyaránt előnyös. A személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szabad mozgás európai jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően biztosított. A mozgás szabadsága magában tartalmazza a kiutazási és beutazási jogot is. A kiutazás joga szabályozza az uniós polgárok jogosultságát elhagyni egy tagállam területét és egy másik tagállamba való utazását érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel. A beutazás joga érvényesülése, magába tartalmazza azt az elvet, hogy uniós polgárok beutazhassanak a tagállamok területükre érvényes úti okmányokkal. A tagállamoknak kötelező biztosítani e jogok alkalmazását.

A Preambulum az Európai Unióról szóló szerződés megerősíti „a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását a jogállamiság elvei mellett”. Fixálja továbbá az Európai Unió népeinek védelmét és biztonságát megkönnyítve a személyek szabad mozgását azáltal, hogy „megfelelően létrehoznak egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.”

Az Unióra, a közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak (1. cikk). Ugyanakkor az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. és a 6. cikkben felsorolt területekhez. Megosztott hatáskörökhöz tartozik olyan fő terület is mint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.

A biztonsággal kapcsolatos a 21. cikk, amely *expressis verbis* uniós közös politikákat és tevékenységeket határoz meg, és hajt végre, valamint a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy megvédje értékeit, biztonságát, függetlenségét és integritását. Implicit összefüggésben van ennek a cikknek az uniós polgárok biztonságával.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. és 21. cikke szól arról, hogy az uniós polgárokat megilletik a szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban

előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni, továbbá a szerződésben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. Az említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhat el. Az uniós polgárság leírta szerint a jogok mellett kötelezettségeket is von magával, különösen felhívja a figyelmét arra a kötelezettségre, amely szerint be kell tartani annak az államnak a jogát, ahol az érintett uniós polgár lakóhellyel rendelkezik.

Az Európai Unió alapjogi chartája amely 2009. december 1-jén lépet hatályba, megerősíti a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és a Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek.

A Preambulum az Európai Unió alapjogi chartában fölhívja a figyelmet arra, hogy a jogok gyakorlásával együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel. Ezek az alapjogok és szabadságok katalógusa a 6. cikkben garantálja mindenkinek a jogot a szabadsághoz és a személybiztonsághoz. A 45. cikkben a mozgás és a tartózkodás szabadsága jelenik meg. Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz. A szerződésekkel összhangban a mozgás és tartózkodás szabadsága a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is biztosítható. Ebből kifolyólag lehet interpretálni, hogy ez a szabadság nem biztosított a harmadik országbeli állampolgároknak.

Az uniós polgárok mozgási szabadságával szúken összefügg a diplomáciai vagy konzuli védelem. Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellett, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Az ilyen védelem biztosításához szükségesek a nemzetközi tárgyalások a tagállamok között. A Szlovák Köztársaság ilyen tárgyalásokat folytatott Ausztriával és a Cseh Köztársasággal.

Az uniós polgárok szabad mozgáshoz és a tagállamok területén való szabad tartózkodáshoz való joga nem választható el az Európai Unió más jogaitól és alapelveitől, mint a munkavállalók szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Különös figyelmet érdemel a schengeni rendszer. Ez olyan térséget hozott létre, amelyben a személyek szabadon mozoghatnak és csak a külső határok átlépésekor történik határellenőrzés. A határellenőrzés végrehajtása nem csupán a tagállamoknak az érdeke, hanem az uniós polgároké is, minthogy az megelőzi a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket. A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon lehetővé teszi azt, hogy az országhatárok bármely ponton átléphetők anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor. A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a rendőri intézkedéseket, ha a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon lehetséges a tagállamok közrendjét vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetében.

A mozgás szabadsága elválaszthatatlan az uniós polgárság és az emberi jogok fogalmától, és a szerződésben az uniós polgárok vonatkozásában elismert alapvető jogok és szabadságok egyikét testesíti meg. Az európai jogszabályok kötelezővé teszik a szabad mozgáshoz való jog elismerését minden uniós polgárra nézve. Legfontosabb ezekből a jogszabályokból az Unió polgárainak és a családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. Ennek az irányelvnek a 8. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják az uniós polgárok számára a megfelelő hatóságoknál történő bejelentkezést. Írország az egyetlen olyan tagállam, ahol nincs nyilvántartási rendszer. A Cseh Köztársaság, Szlovákia és az Egyesült Királyság szabadon választható nyilvántartási rendszerrel rendelkezik. Egyéb tagállamok bejelentési kötelezettséget írnak elő az uniós polgárok számára, és általában véve jogszabályaik helyesen ültetik át az irányelvet. Egyes esetekben (Görögország) az illetékes hatóságok számára a nemzeti jog lehetővé teszi, hogy ellenőrizzék a bejelentkezni kívánó uniós polgárt a bűnügyi nyilvántartásban, míg más tagállamokban (Spanyolország és Belgium) különleges személyazonosító és lakcímkártyát adnak ki a tagállamok állampolgárai számára. Olaszországban az uniós polgároknak bizonyítaniuk kell forrásaik legális eredetét.

3. A szabad mozgáshoz való jog korlátozása közrendi vagy közbiztonsági okokból

A nemzetközi egyezményekben a harmadik személyek jogain túli korlátként jelenik meg a „köz”, azaz a közbiztonság, a közrend, a nemzetbiztonság, a közegészség, a közérkölc, az ország gazdasági jóléte, területi integritása. E jogok korlátait nem lehet más célra alkalmazni, mint amire elő vannak írva. Ezen a területen jelenik meg a közhatalom diszkrecionális normákban bújtatott „túlhatalma” is.

Az uniós polgárság minden egyes uniós polgárt felruház az Unió területén való szabad mozgás és tartózkodás elsődleges és egyéni jogával, a Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel. Ilyen korlátozások és feltételek találhatók az Unió polgárainak és a családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvben. Ez az irányelv egységes szerkezetbe foglalta a már meglévő szabályozást és ítélkezési gyakorlatot a szabad mozgás területén, amelyet a könnyebb olvashatóság és egyértelműség érdekében le is egyszerűsített. 35. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy elfogadják a szabad mozgással kapcsolatos jogok megtagadását, megszüntetését vagy visszavonását. Az irányelv VI. fejezete rendelkezik a tagállamok azon jogáról, amelynek értelmében az uniós polgárok és családtagjai beutazását megtagadhatják, illetve kiutasíthatják őket, amit ugyanakkor olyan szigorú anyagi és eljárási biztosítékok feltételévé tesz, amelyek biztosítják, hogy méltányos egyensúlyban maradjanak a tagállami és az uniós polgári érdekek. Ez az irányelv egyik olyan fejezete, ahol az átültetés még gyakrabban elégtelen vagy hiányos.

A szabad mozgás jogát élvező személyeket kötelezettségek terhelik a fogadó tagállam felé, amelyek legfontosabbika az említett tagállam jogának tiszteletben tartása. Az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára a bűnözők kiutasítását. Az irányelv előírja továbbá, hogy mindig eseti vizsgálatot kell tartani, valamint hogy a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.

Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ilyen intézkedések meghozatalának alapját. A nemzeti hatóságoknak azt is figyelembe kell venniük, hogy az érintett uniós polgár mennyi ideje tartózkodott a területén, hány éves, milyen az egészségi állapota, a családi és anyagi helyzete, társadalmi és kulturális integrációja a fogadó tagállamban és milyen mértékűek a származási országgal fennálló kapcsolatai.

Az irányelv VI. fejezete nem tekinthető úgy, mint amely előfeltételt támaszt a beutazáshoz vagy tartózkodáshoz való jog megszerzéséhez, illetve megtartásához. Kizárólag csak annak lehetőségét teremti meg, hogy indokolt esetben korlátozzák egy olyan jog gyakorlását, amely közvetlenül az uniós jogszabályokról vezethető le. Olaszország és Finnország automatikus kiutasítást ír elő, ha az uniós polgár bizonyos súlyú bűncselekményt követ el. Olaszország továbbá olyan rendszert vezetett be, amely meghosszabbítja a fogva tartás időtartamát olyan elkövetők esetében, akik a bűncselekmény elkövetésének időpontjában illegálisan tartózkodtak a területén. A Európai Közösségek Bírósága számos esetben kimondta, hogy amennyiben uniós polgár elmulasztja eleget tenni a tartózkodással kapcsolatos igazgatási eljárásoknak, tettét csak arányosan és megkülönböztetés mentesen lehet szankcionálni. Az uniós polgárok mozgására és tartózkodására vonatkozó jog korlátozására, a közérdek, közbiztonság vagy közérdek okokból által indokolt különleges intézkedések nem épülhetnek hatályon kívül helyezett közleményekre vagy irányelvekre.¹⁷³ Összeegyeztethetetlen lenne jogállamiság elveivel. Másrészt a jogviszonyok dinamikus fejlődését kell figyelni és ugyanúgy az Európai Közösségek Bírósága legújabb ítélkezési gyakorlatát is e területen. Következésképpen azokat a rendelkezéseket, amelyek ezt a szabadságot garantálják, kiterjesztően, az elvtől való eltéréseket pedig szigorúan kell értelmezni.¹⁷⁴

3.1. Közrend és közbiztonság

A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Az ilyen, személyes magatartás valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. A közrend érdekében tett kivételek nem használhatók fel gazdasági vagy általános megelőzési célok szolgálatában. Ezek az elvek szabályozzák az államszervek lépéseit olyan jogi intézmények végrehajtására mint a kiutasítás.

A tagállamok közrendi vagy a közbiztonsági okokra hivatkozva korlátozhatják az uniós polgárok szabad mozgását. Az irányelv VI. fejezete minden olyan, közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedésre vonatkozik, amely az irányelv hatálya alá tartozó személyeknek ahhoz való jogát érinti, hogy a fogadó tagállamba szabadon – az adott állam állampolgáraiéval azonos feltételekkel – utazhassanak be, illetve tartózkodhassanak ott.¹⁷⁵ A tagállamok továbbra is szabadon, saját szükségleteik alapján határozhatják meg a közrend és a közbiztonság fogalmával kapcsolatos követelményeket, hiszen ezek tagállamról tagállamra, időről időre változhatnak. Az irányelv alkalmazásában azonban a tagállamok kötelesek ezeket a követelményeket szigorúan értelmezni.¹⁷⁶

¹⁷³ COM(1999)372.

¹⁷⁴ A 139/85. sz. Kempf-ügy (13. pont) és a C-33/07. sz. Jipa-ügy (23. pont)

¹⁷⁵ A 36/75. sz. Rutili-ügy (8-21. pont) és a 30/77. sz. Bouchereau-ügy (6-24. pont)

¹⁷⁶ A 36/75. sz. Rutili-ügy (27. pont), a 30/77. sz. Bouchereau-ügy (33. pont) és a C-33/07. sz. Jipa-ügy (23. pont)

Alapvető jelentőségű, hogy a tagállamok egyértelműen meghatározzák a védendő társadalmi érdekeket, a közrend értelmezését pedig világosan elkülönítsék a közbiztonságtól. Ez utóbbit ugyanis nem lehet kiterjeszteni azokra az intézkedésekre, amelyeknek az első alá kellene tartozniuk. A közbiztonságot általában úgy értelmezik, hogy az – a tagállam területi egységének és intézményeinek védelme érdekében – a bel- és a külbiztonságra egyaránt kiterjed.¹⁷⁷ A közrendet általában a társadalmi rend megzavarásának megelőzésével összefüggésben értelmezik. Amint ezt a Bíróság ítélkezési gyakorlata¹⁷⁸ is megerősítette, az uniós állampolgár csak a fogadó tagállam joga szerint büntetendő, illetve olyan magatartásért lehet kiutasítani, amellyel kapcsolatosan más, az adott magatartással szembeni fellépést célzó, valós és hathatós intézkedéseket hoztak. A regisztrációs kötelezettség elmulasztása semmi esetre sem olyan természetű magatartás, amely önmagában kimeríti a közrend és a közbiztonság veszélyeztetésének fogalmát, ezért csupán ezzel nem indokolható az érintett személy kiutasítása.¹⁷⁹

Korlátozó intézkedéseket csak eseti alapon lehet hozni, amennyiben az illető személyes magatartása valóságos, az adott pillanatban fennálló, kellően komoly fenyegetést jelent a fogadó tagállam társadalmának valamely alapvető érdekére.¹⁸⁰ A korlátozó intézkedések nem alapulhatnak kizárólag egy másik tagállam által a közrend vagy közbiztonság védelmére vonatkozóan javasolt megfontolásokon.¹⁸¹

A közösségi jog kizárja, hogy általános bűnmegelőzési okokból fogadjanak el korlátozó intézkedéseket.¹⁸² A korlátozó intézkedéseknek tényleges fenyegetésen kell alapulniuk, tehát nem indokolhatóak csupán általános kockázat fennállásával.¹⁸³ Nem hozhatók automatikusan korlátozó intézkedések büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet követően sem, hanem figyelembe kell venni az elkövető személyes magatartását és azt, hogy milyen fenyegetést jelent a közrendre nézve.¹⁸⁴ Az illető személyes magatartásán kívül álló indokokra nem lehet hivatkozni. Az irányelv nem teszi lehetővé az automatikus kiutasítást.¹⁸⁵ Az egyének jogait csak akkor lehet korlátozni, ha személyes magatartásuk fenyegetést jelent, azaz valószínűsíthető, hogy általa komolyan sérülne a közrend vagy a közbiztonság. Feltételezett fenyegetést nem lehet valóságosnak tekinteni. A fenyegetésnek az adott pillanatban kell fennállnia. A múltbeli magatartást csak akkor lehet figyelembe venni, ha valószínűsíthető a visszaesés.¹⁸⁶ A fenyegetésnek abban a pillanatban kell fennállnia, amikor a nemzeti hatóság elfogadja, illetve a bíróság felülvizsgálja a korlátozó intézkedést.¹⁸⁷ A büntetés felfüggesztése a fenyegetés értékelése szempontjából fontos tényező, mivel arra enged következtetni, hogy az érintett egyén már nem jelent valódi fenyegetést. Azt, hogy valaki az adott pillanatban valamely szervezet tagja-e, akkor lehet figyelembe venni, ha az illető részt vesz a szervezet tevékenységében, és azonosul annak céljaival és terveivel.¹⁸⁸ A tagállamoknak nem kell büntethetővé nyilvánítaniuk vagy

¹⁷⁷ A C-423/98. sz. Albore-ügy (18. és azt követő pontok) és a C-285/98. sz. Kreil-ügy (15. pont)

¹⁷⁸ A 115/81. sz. Adoui és Cornuaille ügy (5-9. pont), valamint a C-268/99. sz. Jany-ügy (61. pont)

¹⁷⁹ A 48/75. sz. Royer-ügy (51. pont)

¹⁸⁰ Minden kritérium kumulatív jellegű

¹⁸¹ A C-33/07 sz. Jipa-ügy (25. pont) és a C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügy (62. pont)

¹⁸² A 67/74. sz. Bonsignore-ügy (5-7. pont)

¹⁸³ A különleges körülmények közötti általános bűnmegelőzést az 1999-es közlemény szabályozza (lásd a közlemény 3.3. pontját)

¹⁸⁴ A C-348/96. sz. Calfa-ügy (17-27. pont) és a 67/74. sz. Bonsignore-ügy (5-7. pont)

¹⁸⁵ A C-408/03 sz., Bizottság kontra Belgium ügy (68–72. pont)

¹⁸⁶ A 30/77. sz. Bouchereau-ügy (25-30. pont)

¹⁸⁷ A C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyek (82. pont)

¹⁸⁸ A 41/74. sz. van Duyn ügy (a 17. és az azt követő pontok).

betiltaniuk egy szervezet tevékenységét ahhoz, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogokat korlátozhassák, amennyiben vannak hatályban más, a szervezet tevékenységével szembeni adminisztratív intézkedések. A múltban létezett szövetségek általában véve nem jelenthetnek az adott pillanatban fenyegetést. Büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletet figyelembe lehet ugyan venni, de csak amennyiben az ítélet alapjául szolgáló körülmények olyan személyes magatartásról tanúskodnak, amely az adott pillanatban veszélyezteti a közrendet.¹⁸⁹ A tagállami hatóságok kötelesek határozatukat az érintett személy jövőbeli magatartásának értékelésére alapozni. A büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek jellegét és számát az értékelés során jelentős szempontként kell figyelembe venni, különös tekintettel az elkövetett bűncselekmények súlyosságára és gyakoriságára. Ugyan a visszaesés veszélye igen jelentős szempont, nem elégséges indok az, ha kis valószínűséggel fog az illető új bűncselekményeket elkövetni.¹⁹⁰

Bizonyos körülmények között fenyegethetik a közrendet a kevésbé súlyos, de rendszeresen elkövetett bűncselekmények is annak ellenére, hogy az egyes bűncselekmények vagy szabálysértések önmagukban nem lennének elegendőek, hogy a fent meghatározott kellően komoly fenyegetés fogalmát kimerítsék. A nemzeti hatóságok kötelesek bizonyítani, hogy az illető személy magatartása veszélyezteti a közrendet.¹⁹¹ Amikor ezekben az esetekben a hatóságok értékelik, hogy fennáll-e a közrend veszélyeztetése, különösen az alábbi tényezőket vehetik figyelembe:

- a szabálysértés vagy bűncselekmény természete,
- az elkövetés gyakorisága, avagy
- az okozott kár és sérelem.

A büntetőjogi felelősség többszöri megállapítása önmagában nem elégséges.

Az elvi alapul szolgáló arányosság kifejeződéseként az irányelv megerősíti az olyan uniós polgárok kiutasítás elleni védelmét, akik hosszabb ideje tartózkodnak a fogadó tagállamban. Míg tartózkodási joggal rendelkező uniós polgárokat ki lehet utasítani közrendi vagy közbiztonsági okokból, a huzamos tartózkodási joggal rendelkezők kiutasítása csakis súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból történhet (28. cikk (2) bekezdés). Az elmúlt tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodókat csak a közbiztonság nyomós okán lehet kiutasítani. Ugyanezen védelem illeti a kiskorúakat, kivéve ha a kiutasítás a gyermekek jogairól szóló egyezmény értelmében a gyermek elsődleges érdekében történik (28. cikk (3) bekezdés).

A tagállamok hatáskörében marad a közrend és a közbiztonság fogalmának meghatározása, illetve módosítása. A végrehajtás azonban nem moshatja össze a 28. cikk (2) bekezdésének és a 28. cikk (3) bekezdésének hatályát, és nem is terjesztheti ki a közbiztonság fogalmát olyan intézkedésekre, amelyeknek a közrend hatálya alá kellene tartozniuk. Amint a hatóságok megállapítják, hogy az illető személyes magatartása elég komoly veszélyt jelent ahhoz, hogy korlátozó intézkedést tegyen szükségessé, kötelesek

¹⁸⁹ A C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyek (82. és 100. pont), valamint a C-50/06. sz., Bizottság kontra Hollandia ügy (42-45. pont)

¹⁹⁰ A visszaesés veszélye nagyobbaként ítéltető például kábítószer-függőség esetén, ha esély van rá, hogy az illető további bűncselekmények elkövetésével próbálja a szenvedélyéhez szükséges forrásokat megszerezni. Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben.

¹⁹¹ A C-349/06. sz. Polat-ügy (35. pont)

elvégezni az arányosság értékelését annak eldöntéséhez, hogy közrendi vagy közbiztonsági okokból az illető személytől megtagadható-e a beutazás, illetve eltávolítható-e az országból. A nemzeti hatóságok kötelesek a védett érdekeket meghatározni. A fenyegetés jellemzőinek elemzését ezeknek az érdekeknek a függvényében kell elvégezni. Az alábbi **tényezőket** lehet figyelembe venni:

- az illető személy tagállambeli jelenlétéből eredő társadalmi veszély mértéke,
- a büntetendő tevékenységek természete, gyakorisága, kumulatív veszélyessége és az általuk okozott kár
- az elkövetett cselekmények óta eltelt idő és az illető személy magatartása¹⁹²

Gondosan fel kell mérni az illető személyes és családi helyzetét, hogy megállapítható legyen, vajon a tervezett intézkedés megfelelő-e, nem haladja-e meg a kifizetett cél eléréséhez szigorúan véve szükséges mértéket, és hogy vajon ugyanezen cél nem lenne-e elérhető kevésbé megszorító intézkedésekkel. Az alábbi, a 28. cikk (1) bekezdésében indikatív módon körvonalazott szempontokat kell figyelembe venni.

- a) a kiutasítás hatása az egyén gazdasági, személyes és családi életére (többek között azokra a családtagjaira, akiknek joguk lenne rá, hogy a fogadó tagállamban maradjanak);
- b) azoknak a nehézségeknek a súlyossága, amelyekkel az illető házastársának/élettársának és adott esetben gyermekeiknek az illető származási országában esetleg meg kell birkóznuk,
- c) a származási tagállamhoz, illetve a fogadó tagállamhoz való a kötődés (rokonok, látogatások, nyelvismeret) mértéke vagy hiánya (például az illető a fogadó államban született vagy kiskorától ott élt)
- d) a tagállami tartózkodás hossza (más a helyzete egy turistának, mint annak, aki már sok éve a fogadó tagállamban él)
- e) az életkor és a egészség állapot.

Azokat az uniós állampolgárokat és családtagjaikat, akik huzamosan (öt évet meghaladóan) tartózkodnak a fogadó tagállamban, csak súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból lehet kiutasítani. Azokat az uniós állampolgárokat és családtagjaikat pedig, akik tíz évet meghaladóan tartózkodnak a fogadó tagállamban, csak nyomós (a Bíróság ítélkezési gyakorlatának szóhasználatában és ennek alapján a továbbiakban: kényszerítő) közbiztonsági (és nem közrendi) okokból lehet kiutasítani. Világosan el kell különíteni azokat a szokásos, a „súlyos” és a „kényszerítő” okokat, amelyek alapján a kiutasítást el lehet rendelni.

Általános szabályként a tagállamok a tartózkodás hosszának a 28. cikk szerinti kiszámításakor nem kötelesek figyelembe venni a ténylegesen börtönben töltött időt abban az esetben, ha az illető nem épített ki kapcsolatokat a fogadó tagállammal.

A 30. cikk (3) bekezdése értelmében legalább egy hónapot kell biztosítani az ország területének elhagyására, de ez alól kivételt képeznek a kellően megalapozott sürgős esetek. A sürgős kitoloncolást valós okokkal kell indokolni, és az intézkedésnek arányosnak

¹⁹² A börtönben tanúsított jó magaviselet és az esetleges ideiglenes szabadlábra helyezés is figyelembe vehető.

kell lennie¹⁹³. A hatóságoknak annak felmérése során, hogy sürgős esetekben szükséges-e lerövidíteni ezt az időszakot, figyelembe kell venniük, milyen kihatással lenne az azonnali vagy sürgős kitoloncolás az illető személyes és családi életére (pl. munkahelyi felmondás, bérleti szerződés felmondása, személyes holmik átszállíttatása az új lakóhelyre, gyermekek oktatása stb.). Az, hogy a kiutasítási intézkedést kényszerítő vagy súlyos okokból fogadták el, nem feltétlenül jelenti azt, hogy sürgős esetről lenne szó. A sürgősséget világosan, a kiutasítás indokaitól elkülönítve kell alátámasztani.

3.2. Eljárási biztosítékok

A 30. cikk rendelkezései szerint az érintett személyt minden esetben értesíteni kell minden közrendi vagy közbiztonsági okból hozott intézkedésről. A határozatokat teljes körűen indokolni kell, és fel kell sorolni bennük minden, a határozatok alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokot, hogy az érintett személy hatékony lépéseket tehessen védelme biztosítása érdekében,¹⁹⁴ a nemzeti bíróságok pedig a közösségi jognak az uniós alapjogi charta 47. cikkében is tükröződő alapelvével, a hatékony jogorvoslathoz való joggal összhangban felülvizsgálhassák az ügyet. A határozatokról szóló értesítések céljára lehet formanyomtatványokat használni, de ezekben minden esetben lehetőséget kell biztosítani a határozat alapjául szolgáló indokok teljes körű feltüntetése (elfogadhatatlan az a megoldás, hogy egyszerűen kiválasztanak a felkínált lehetőségek közül egyet vagy többet úgy, hogy jelet tesznek a hozzájuk tartozó négyzetbe). Franciaországban a rendkívüli sürgősség esetére nem vonatkoznak eljárási biztosítékok. Az uniós polgár nem kap írásbeli értesítést a kiutasítási határozatról, nem tájékoztatják a határozat alapjául szolgáló okokról és jogorvoslati joga sincs a határozat végrehajtását megelőzően.

A bírósági és közigazgatási jogorvoslat lehetőségének átültetése általában véve megfelelő. Az Egyesült Királyságban jogorvoslati jog csak azon uniós polgárokat és családtagjaikat illeti meg, akik bizonyítani tudják, hogy rendelkeznek a szabad mozgás jogával. Azok, akik tekintetében az egyesült királyságbeli hatóságok szerint e bizonyítás sikertelen volt, nem kapnak tájékoztatást a jogorvoslati jogról. Az irányelv valamennyi határozat esetében előírja a jogorvoslat lehetőségét. Az uniós polgárok alapjogainak tartósan fennálló megsértését feltáró problémák leginkább kapcsolatosak olyan előírások uniós polgárok számára, amelyek értelmében tartózkodási engedély iránti kérelmükhöz további, az irányelvben nem említett dokumentumokat kell csatolniuk. Hangsúlyozni kell hogy, az irányelvben hiányolni lehet a fogalom meghatározások klasszikus definícióit. E szempontból szükséges lenne betartani a tradicionális irányelvet: *definitiones per genus proximum et differentiam specificam*.

4. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésen alapuló térség

A mozgás szabadságát és az uniós polgárok biztonságát dominánsan befolyásolja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása.

Első lépés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásához hozzájárult a Tanács és a Bizottság a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásáról szóló cselekvési terve jóváhagyása 1998-ban.

¹⁹³Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-441/02. sz., *Bizottság kontra Németország* ügyben.

¹⁹⁴A 36/75. sz. Rutili-ügy (37-39. pont)

E terv elveire alapult az 1999. évi elfogadott tamperei program, amelyben az Unió bel- és igazságügyi politikája egy keretbe fejlődött. Még ha nem is valósultak meg az összes eredeti ambíciós céljai mindegyike, sikerült átfogó és összehangolt haladást elérni. A tamperei program eredményeire építve 2004-ben az Európai Tanács elfogadta a hágai programot. A szabadság erősítését olyan problémák megoldásában látta, mint az uniós polgárság erősítése a szabad mozgáshoz való joga, Közös Európai Menekültügyi Rendszer megvalósítása, a legális migráció és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelem vagy a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedése. A biztonság megerősítése, pedig olyan körökkel volt prezentálva, mint az információcsere javítása, rendőrségi együttműködés, operatív együttműködés és bűnmegelőzés.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésében elért eredmények ellenére az Európa Unió kihívások előtt áll. E célból fogadta el 2009. decemberén az Európai Tanács a 2010-2014-es időszakra a stockholmi programot, amely megállapítja az elkövetkező öt év prioritásait a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés európai térségének kialakítása tekintetében. A program tükrözi az Európai Parlament, a Tanács, a tagállamok és az érdekeltek részvételével az elmúlt évek során lefolytatott vitákat. Központi részét azok a törekvések képezik, amelyeket a Bizottság vázolt fel a stockholmi program elfogadását előkészítő, 2009. júniusi közleményében.¹⁹⁵

Az elkövetkező évek e területre vonatkozó uniós fellépéseinek fő súlypontját az emberközpontú Európa előmozdítása jelenti, biztosítva, hogy a polgárok élhessenek a jogaikkal és teljes mértékben élvezhessék az európai integráció előnyeit. Mivel befolyást gyakorol mindennapjaikra, a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés európai térsége az a terület, ahol az európai polgárok a legtöbbet várják a politikai döntéseket. Az európai polgárok joggal várják el, hogy békés Unióban élhessenek, amely gondoskodik biztonságukról és jogaik teljes körű tiszteletben tartásáról. A szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés az európai térségének olyan területté kell válnia, ahol minden ember – így a harmadik országok állampolgárai is – élvezhetik az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt alapjogok tényleges tiszteletben tartásának előnyeit.

A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv célja az említett prioritások megvalósítása európai és globális szinten egyaránt, és annak biztosítása, hogy a polgárok hasznosítsák a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés terén elért előrehaladást. Arra is lehetőséget kell adnia, hogy távolabbra előretételezve határozott és megfelelő európai választ adhassunk az európai és globális kihívásokra. Az Uniónak tehát elszántnak kell lennie arra, hogy választ adjon polgárainak elvárásaira és gondjaira. Ellen kell állnia a biztonság, a jogérvényesülés és az alapvető jogok különválasztására irányuló tendenciáknak. Ezeket ugyanis együtt kell kezelni, a jelen és az elkövetkező évek kihívásainak megoldására irányuló következetes megközelítés keretében.

A gyors technológiai változásokkal jellemezhető globális társadalomban, ahol az információcsere túllép az országhatárokon, különös hangsúlyt kap a magánélet védelmének szükségessége. Az Uniónak gondoskodnia kell az adatvédelemre vonatkozó alapvető jog következetes alkalmazásáról. Meg kell szilárdítanunk az Unió helyzetét az egyének személyes adatainak védelme tekintetében, az összes uniós szakpolitika – így a bűnüldözés és a bűnmegelőzés, valamint nemzetközi kapcsolatok terén. A védelem minden rendelkezésre álló eszközzel történő erősítése céljából elemezni kell a huszonhét

¹⁹⁵ COM(2009) 262: „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában”

tagállamban a bűncselekmények és a terrorizmus áldozatainak nyújtott biztosítékokat, és csökkenteni kell azok eltéréseit.

A polgárok mobilitásának megkönnyítése kulcsfontosságú az európai projektben. A szabad mozgáshoz való jog az uniós polgárok és családtagjaik egyik leglényegesebb joga, amelyet szigorúan érvényre kell juttatni. A mobilitást úgy kell erősíteni, hogy elmozdítjuk azokat az akadályokat, amelyekkel a polgárok még mindig szembetalálkoznak, ha úgy döntenek, hogy tanulás, vagy munkavállalás, vállalkozás, családalapítás, vagy nyugdíjas éveik eltöltése céljából élnek azzal a jogukkal, hogy másik tagállamba költözhetnek. Az uniós polgároknak a világ bármely részén védelemben kell részesülniük. A jog érvényesülésén alapuló európai térség és az egységes piac megfelelő működése a kölcsönös elismerés alapvető elvére épül, amely csak a bírák, gyakorló jogászok, vállalkozások és polgárok közötti kölcsönös bizalom megléte alapján érvényesülhet hatékonyan. A kölcsönös bizalomhoz minimumszabályokra, valamint az eltérő jogi tradíciók és módszerek alaposabb ismeretére van szükség. A jogokat nem elég megállapítani. Ezek és a kötelezettségek csak akkor válnak valóságossá, ha a jogosultak könnyen élhetnek velük. Az egyéneket fel kell hatalmazni, hogy szükség esetén az Unió bármely pontján érvényesíthessék az említett jogokat.

A jog érvényesülésén alapuló európai térség – megfelelő működése esetén – előnyökkel jár az összes uniós szakpolitika számára, támogatja azok kidolgozását és sikeres végrehajtását. E térséget elsősorban a polgárok szolgálatába kell állítani. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az Unió mára olyan eszközökkel rendelkezik, amelyek elősegítik az emberek mindennapi életének a megkönnyítését. Az uniós jog megkönnyítheti a mobilitást és képessé teheti a polgárokat, hogy éljenek a szabad mozgáshoz való jogukkal. A nemzetközi párok esetében csökkentheti a váláskor vagy az életközösség felbontásakor jelentkező szükségtelen feszültséget, továbbá megszüntetheti a határokon átnyúló helyzetben lévő gyermekek és szüleik jelenlegi jogbizonytalanságát. Hozzájárulhat a jogi aktusok elismerése előtti akadályok lebontásához, és elérheti a családi állapotot igazoló dokumentumok joghatásainak kölcsönös elismerését.

5. Biztonságos Európai Unió

Európa növekvő mértékű határokon átnyúló bűnözéssel néz szembe. A Lisszaboni Szerződés hatékonyabb eszközöket ad az Unió kezébe a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez. A tagállamok közötti szolidaritásra épülő belső biztonsági stratégiát kell kidolgozni, amely koordinált megközelítést honosít meg a rendőrségi együttműködés, a határigazgatás, a büntetőjogi együttműködés, valamint a katasztrófavédelem terén. Kezeleni kell a terrorizmus és a szervezett bűnözés által okozott összes közös biztonsági fenyegetést, valamint a természeti és az ember okozta katasztrófákkal összefüggő biztonsági aggályokat. Az új technológiák növekvő mértékű felhasználására tekintettel az említett fenyegetések hatékony kezelése érdekében az európai hálózatok és az IKT-infrastruktúra készenlétét és ellenállóképességét biztosító kiegészítő politikára van szükség. Az említett stratégiának a korábbi tapasztalatokra és tanulságokra kell épülnie ahhoz, hogy sikeres legyen. Itt az ideje, hogy vizsgálat tárgyává legyen az a korábbi megközelítés, amelynek alapján az Uniónak gyakran eseti alapon kellett reagálnia a váratlan tragikus eseményekre, továbbá hogy koherens és multidiszciplináris megközelítés keretében hasznosítsa a Lisszaboni Szerződés által nyújtott új intézményi szerkezetet.

Az információcserére vonatkozó stratégiai ütemterv kialakítása szükségessé teszi a jelenlegi adatgyűjtési, -feldolgozási és adatmegosztási rendszerek felülvizsgálatát, azok hasznosságának, hatékonyságának, eredményességének, arányosságának és a magánélethez való jog tiszteletben tartásának alapos vizsgálata mellett. Meg kell alapozni továbbá a meglévő és a jövőbeni információs rendszerek következetes fejlesztését.

Kiemelt feladat, az elmúlt években hozott terrorizmus-ellenes intézkedések felmérése, illetve annak vizsgálata, hogyan javíthatna ezeken abból a célból, hogy hozzájáruljanak polgáraink biztonságához és többletértéket biztosítsanak a tagállami fellépések számára. Az új intézményi keret páratlan esélyt kínál az Uniónak, hogy jobban összekapcsolja különféle terrorizmus-ellenes eszközeit.

A szervezett bűnözésre vonatkozó intézkedések során az új intézményi keretet a lehető legteljesebb mértékben igénybe kell venni. Az emberkereskedelmet, a gyermekpornográfiát, a számítástechnikai bűnözést, a pénzügyi bűnözést, a fizetőeszközök hamisítását és a kábítószerkereskedelmet átfogóan kell kezelni. A hatékonyabb bűnüldözés és büntető ítéletek éppen annyira lényegesek, mint az, hogy kielégítsük az ilyen bűncselekmények áldozatainak szükségleteit, illetve hogy csökkentjük a potenciális áldozatok szolgáltatásai iránti igényt. El kell hárítani továbbá az akadályokat a tagállamok közötti hatékony bűnüldözési együttműködés útjából. Az uniós ügynökségeknek és testületeknek – így a FRONTEX-nek, az Europolnak és az Eurojustnak, valamint az OLAF-nak – döntő szerepet kell játszaniuk. Hatékonyabban kell együttműködniük, és meg kell kapniuk a szükséges hatásköröket és erőforrásokat ahhoz, hogy – világosan meghatározott szerepük keretén belül – megvalósíthassák céljaikat.

Az Unió integrált megközelítést alkalmaz, hogy a kibővített schengeni térségen belül ellenőrizze a területére történő bejutást, tovább könnyítse a mobilitást és biztosítsa a magas fokú belső biztonságot. Az emberek közötti kapcsolatok elősegítése érdekében, világosan körvonalazott feltételek mellett folytatódik a vízumliberalizáció, elsősorban a szomszédos országokkal. A korszerű technológiáknak a határigazgatás során – a kockázatkezelési eljárás részeként és a meglévő eszközök kiegészítése céljából – történő intelligens alkalmazása szintén hozzáférhetőbbé teheti Európát a jóhiszemű utazók számára, továbbá ösztönözheti az innovációt az uniós iparágakban, ezáltal hozzájárulva Európa jólétéhez és növekedéséhez, valamint garantálhatja az uniós polgárok biztonságérzetét. A polgároknak a hamisított, betiltott és veszélyes áruk nemzetközi kereskedelme által előidézett veszélyekkel szembeni védelme szintén a vámhatóságok erejére épülő koordinált megközelítést igényel. A káros és veszélyes árukkal szembeni védelmet hatékony és strukturált módon – az áruk, a szállítói lánc és bármely típusú áruszállítás – ellenőrzés alapú kockázatkezelése révén kell biztosítani.

Az emberek védelmére irányuló erőfeszítéseink az EU válság- és katasztrófa-megelőzés, készülség és válaszadás során játszott szerepére is kiterjednek. Azonnali prioritás az uniós szintű válságkezelés további elemzése és a szükséges fellépés. A tagállami segítségnyújtás hozzáférhetőségének, kölcsönös átjárhatóságának és összehangolásának javítása érdekében kell megerősíteni az Uniós Katasztrófavédelmi Mechanizmust. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek mindenekelőtt olyan egységes területté kell válnia, amelyben biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. Biztosítani kell, hogy az uniós polgárok az Unióban – és adott esetben az Unión kívül is – a legteljesebb mértékben érvényesíthessék jogaikat.

A Liszaboni Szerződés életbelépésével a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos politikák szélesebb jögalapot nyertek. Az

Unió szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térsége döntő szakaszához érkezett. Tampere után tizenegy évvel még mindig nem sikerült elérni a kitűzött célokat. Az EU még mindig nem a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének a térsége.¹⁹⁶ A stockholmi program új alkalmat nyújthat Tampere szellemének felélesztésére. A stockholmi program végrehajtására már a Lisszaboni Szerződés hatálybelépését követően kerül sor. A stockholmi program elfogadásához vezető folyamatot számos hozzájárulás segítette, például az Európai bevándorlási és menekültügyi paktum, az európai bel- és igazságügyi politikák jövőjével foglalkozó tanácsadó csoport jelentései, valamint az Európai bizottsághoz a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése jövőjével kapcsolatban szervezett nyilvános konzultáció keretében beérkezett dokumentumok. A stockholmi menetrend politikai prioritása a polgárok érdekeit szolgáló, a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségének a megvalósulásában rejlik. Az elkövetkező öt év egyik legfontosabb kihívása a polgárok Európájának felépítése lesz, ezért az Unió politikai prioritásait hozzá kell igazítani ehhez a célkitűzéshez. Kvalitatíven az uniós polgárság intézményének minőségén kell javítani, hogy nyitottabbá, egyenlőbbé és az integráció szempontjából előnyösebbé váljon, valamint hogy a megkülönböztetés minden fajtáját elkerülje. Ma valóban a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtéséhez a három dimenzió megfelelő egyensúlya szükséges. Az elfogadandó biztonságpolitikáknak védeniük kell a szabadság és a jogállam értékeit.

A stockholmi program sikere érdekében öt pillért határozhatunk meg:

1. A bel és igazságügyi területén kidolgozott politikák megfelelő integrálása az Unió egyéb szakpolitikáiba.
2. Az európai szinten elfogadott szabályok, valamint azok nemzeti szintű végrehajtása közötti eltérések csökkentése, továbbá konkrét intézkedések kidolgozása.
3. Az európai jogszabályok minőségének és hatásainak javítása.
4. Az elfogadott jogi aktusok és felállított ügynökségek értékelésének jobb felhasználása.
5. Megfelelő pénzügyi eszközök rendelkezésre bocsátása.

E tekintetben befolyásolja a mozgás szabadságát a belső biztonsági stratégia. A belső biztonsági stratégiának azokra a fenyegetésekre kell összpontosítania, amelyek nem részesültek kellő figyelemben. A belső biztonsági stratégia elsődleges szerepet kell hogy biztosítson az átláthatóságnak és a korrupció elleni küzdelemnek, mivel a korrupció aláássa a polgárok közintézményekbe vetett bizalmát, valamint a demokratikus folyamatot mind nemzeti, min pedig európai szinten. A mai helyzetben a harmadik országokkal való együttműködésnek főleg az illegális bevándorlás kezelésén, a hazatelepülésen és a határok ellenőrzésén kell alapulnia, mely ezek fontos attribútumok a biztonság megőrzésében. Az bevándorlási kódex javaslat Európai Bizottság és a Európai Parlament elfogadásával hozzá járulna a szabályellenes bevándorlás küzdelemében.

Az Európa Unió e területén kitűzött a stockholmi program keretében egyéni célokat. A szabad mozgás jogának teljes körű gyakorlatát a belső határellenőrzésének az Unió jelentős részében való megszüntetését eredményező schengeni együttműködés fontos

¹⁹⁶ A korábbi Bizottság alelnöke, Franco Frattini elismerte, hogy a célkitűzéseknek csak 53 %-át sikerült megvalósítani.

előrelépést jelent. A schengeni térség további bővítése Tanács és a Bizottság prioritása. Segítséget kell nyújtani az uniós polgárok számára a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási és jogi eljárások során. Fel kell számolni a mindennapi életben e jogok korlátozó akadályokat. Továbbra is kihívást jelent az Unió belsőbiztonsága számára a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a korrupció, az emberkereskedelem, az embercsempészet és a fegyverkereskedelem. A határokon átnyúlóan elterjedt bűnözés olyan kihívás, amelyre világos és átfogó választ kell adni az Európai Uniónak.

A belső biztonsági stratégiát az alábbi elvek alapján kell alakítani:

- az Unió és a tagállamok közötti egyértelmű feladatmegosztás,
- az alapvető jogok, a nemzetközi védelem és a jogállamiság tiszteletben tartása,
- a tagállamok közötti szolidaritás,
- proaktív és hírszerzésre épülő megközelítés beépítése,
- szoros együttműködés az uniós ügynökségek között,
- a végrehajtás és az egyszerűsítés középpontba helyezése, valamint a megelőző intézkedések javítása,
- regionális kezdeményezések és a regionális együttműködés alkalmazása,
- a polgároknak a védelmüket szolgáló uniós munka jelentőségének tudatosítása.

Az Unión belüli biztonság olyan integrált megközelítést tesz szükségessé, amely a biztonsági szakemberek közös biztonsági kultúrájára épül, lehetővé teszi a szakemberek közötti optimális információcserét, és megfelelő technológiai infrastruktúrát bocsát a szakemberek rendelkezésére. Nem utolsó sorban fontos a belbiztonság területén a nemzetközi kutatási együttműködési tevékenység. E területén megvalósuló transzatlanti kutatási együttműködés kívánatos és kölcsönös előnyökkel jár. A Bizottság és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között megállapodás született a belbiztonság interdiszciplináris területén megvalósuló kutatási együttműködési tevékenységekre vonatkozóan. Az együttműködési tevékenységek különösen olyan területeire terjedhetnek mint a biztonság és a társadalom közötti kölcsönös hatás vagy a határellenőrzések és a határátlépés biztonságossága, beleértve a szárazföldi és a tengeri határokat. Az ilyen együttműködés minőségi hatással lehet az uniós polgárok biztonságára tekintettel a szabad mozgás jogának gyakorlásával.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint a legfontosabb politikai cél a tagállamok biztonsága lett, ezt pedig úgy tekintik, mintha összeegyeztethetetlen volna a szabadság kibontakoztatásával és az alapvető jogok védelmével. E tekintetben az igazságügyi és biztonságpolitikáknak védeniük kell a szabadság és az emberi jogok értékeit. A biztonságpolitikák nem csorbíthatják az egész Unióban közösen vallott értékeket, mint az emberi jogok és polgári szabadságjogok és a demokratikus elveket kifejezve a jogállamiságban. Az egyének szabadsága ugyanolyan fontos, mint a közösség és az állam biztonsága. A biztonság fokozása érdekében már nem lehet tovább feláldozni a szabadságot. Továbbá elő kell hozni olyan forrásokat és eszközöket, amelyek effektíven fogják garantálni a biztonságot a tagállamok területén.

6. Összegzés

Az EU polgárának a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga az uniós polgárság központi, alapvető joga. Az uniós polgárok számára az Európa Unió jogszabályai hasonló feltételek között teszik lehetővé az Európai Unión belüli mozgást, mint amilyeneket a különböző tagállamok állampolgárai élveznek a saját országukban való helyváltoztatás vagy tartózkodási hely változtatása során. A belső határokon történő ellenőrzések megszüntetése, valamint a schengeni térségen belül a mozgásszabadság megvalósulása az európai integráció utóbbi tíz évének legfontosabb előrelépései közé tartozik.

Az EU az új technológiákat és új információs rendszerek felhasználásán alapuló határbiztonsági és védelmi politikák kidolgozásán munkálkodik. Figyelembe kell venni ezeknek a politikáknak az etikai és a jogi oldalt érintő következményeit a személyes adatok és a magánélet védelmével kapcsolatban. A rendőrségi együttműködésnek magában kell foglalnia a rendőrségi dolgozók képzését, oktatását. Szükségesnek bizonyul, hogy a határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos prioritásokat magukban foglalják a védelem jogosítványainak megerősítését is.

A személyek szabad mozgása az Unió egyik alapelve, ezért az elvtől való eltéréseket pedig szigorúan kell értelmezni. Az Unión belüli szabad mozgáshoz való jog azonban nem korlátlan, és kedvezményezettjei számára kötelezettségekkel jár. Ilyen kötelezettség többek között a fogadó ország törvényeinek betartása. Továbbiakban az uniós szervek szempontjából ki kell dolgozni iránymutatót a közbiztonság, személyi biztonság, állambiztonság és közrend normatív kategóriáinak egységes értelmezési mechanizmusaira, illetve meg kell fontolni, hogy a tartózkodási idő, az életkor, az egészségi állapot, a családi és gazdasági helyzet, a társadalmi és kulturális integráció, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatok mennyiben relevánsak a kiutasítási határozatra nézve. Javítani kell az uniós polgárok jogaikkal kapcsolatos tudatosságát, valamint egy egyszerűsített útmutatót kell bocsátani az uniós polgárok rendelkezésére, az Internet adta lehetőségek legteljesebb kihasználásával.

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén történő előrehaladáshoz e szakpolitikai prioritások sikeres végrehajtására van szükség. Annak érdekében, hogy megfelelő eszközökkel rendelkezzen a Lisszaboni Szerződésben meghatározott törekvések megvalósításához, a Bizottság első ízben két biztost bízott meg a bel- és igazságügyi feladatkörök ellátásával, közülük az egyik a Bizottság alelnöke. A jogi eszközök biztosítása gyakran nem elégséges. Gyakran egyáltalán nem egyértelmű, hogy az európai polgárok teljesen tisztában vannak-e a jogaikkal és a kötelezettségeikkel. Ezért nem elegendő, ha felhatalmazzuk őket azok gyakorlására. A hatékonyabb kommunikáció révén elősegíteni, hogy a polgárok hozzájussanak az uniós szinten elért előrehaladás előnyeire, és megszűnjön a különbség az emberek benyomásai és az európai integráció valós helyzete között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Boros, L. Jogi alapismeretek. Kulturtrade. 1998. ISBN 963 9069 55 8
2. Kukorelli, I. Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó. 1995. ISBN 963 8153 66 0
3. Hreblay, V. Les accords de Schengen: Origine, Fonctionnement, Avenir. Bruxelles:Bruylant, 1998. ISBN 2-8027-1156-3
4. Polizei – Handbuch, SCHMIDT – RÖMHILD 1,2, 1994, Teil 1.52.5
5. Renner, G. Ausländerrecht. München: C.H.Beck, 1999. ISBN 3-406-44997-2.

6. Simon, D. Komunitární právní řád. Praha : ASPI. 2005. ISBN 80-7357-114-5
7. Zeitler, S. Ausländerrecht für die Polizei. Villingen-Schwenningen: Neuer Medienverlang, 1997.
8. Tomko, J. Medzinárodné verejné právo. Bratislava : Obzor, 1988.
9. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és a családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról COM(2008) 840 végleges
10. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és a családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról (EGT-vonatkozó szöveg) COM(2009) 313 végleges
11. A stockholmi program-a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa HL C 115., 2010.5.4., 1. o
12. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában. A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. COM(2010) 171 végleges
13. Az Európai Unió Alapjogi Chartája HL C 83., 2010.3.30., 389. o
14. Az Európai Unióról szóló szerződés HL C 83., 2010.3.30., 13. o
15. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés HL C 83., 2010.3.30., 47. o
16. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a /221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről HL L 158., 2004.4.30., 77. o
17. A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások. COM(2004) 401 végleges
18. HL C 53., 2005.3.3., 1. o, Hágai program
19. HL L 105., 2006.4.13., 1. o, Schengeni határ-ellenőrzési kódex