

A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A harmadik pillér, a rendőrségi és büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés (amelyet az 1997-es Amszterdami Szerződés előtt bel- és igazságügyi együttműködésnek neveztek), számos sajátossággal rendelkezik, de az elmúlt években kétségtelenül az Unió egyik legdinamikusabban fejlődő területévé vált. Az 1999-es Tamperei Program óta az uniós fellépést ezen a téren több éves programok fogják át. 2004. november 4-5-én a Brüsszelben tartott állam- és kormányfői Európai Tanácsülés hagyta jóvá az ún. Hágai Programot, amely 2009-ig meghatározza az EU célkitűzéseit a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése területének (vagyis a harmadik pilléres együttműködésnek és joganyagnak) a továbbfejlesztése terén.⁶⁶ A Program által előírányzott intézkedéseket a 2005. első félévi luxemburgi elnökség alatt kidolgozott, a 2005. júniusi Igazság- és Belügyi Tanács által elfogadott Cselekvési Terv konkretizálja.⁶⁷

A Hágai Program igen sok területet átfogó, komplex dokumentum. Fontos elemei közé tartozik pl. az Unió külső határai őrizetének további integrációja, a belső határok mentén a tagállamok bűnüldözési együttműködésének további javítása, a schengeni acquis továbbfejlesztése, a szervezett bűnözés elleni, uniós szintű fellépés dinamizálása (egy proaktív, jövő-orientált szemlélet meghonosítása révén), vagyis számos olyan momentum, amely hatáskörileg érinti a Határőrség kompetenciáit. Én itt és most a Program azon részét fejteném ki részletesebben, amely a bűnügyi információcsere kérdésével foglalkozik.

A Program vezérgondolata a „hozzáférhetőség elvének” (principle of availability) a bevezetése a bűnügyi együttműködésben. A vonatkozó 2.1. fejezet szerint a szabadságnak, a biztonságának és a jog érvényesülésének megerősítése újító szemléletet követel a bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréje tekintetében. A pusztán tény, hogy az információ határokon lép át, nem lehet többé kérdés. 2008. január elsejei hatállyal az ilyen információk cseréjét a hozzáférhetőség elve tekintetében a lentebb meghatározott feltételeknek kell irányítaniuk. Ez azt jelenti, hogy az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit. Az információcsere során azonban meg kell felelni az alábbi feltételeknek:

⁶⁶ a Hágai Program elnevezést részben az indokolja, hogy 2004. második felében Hollandia látta el az EU Tanácsának soros elnöki posztját, és így a dokumentum kidolgozásában is döntő szerepe volt, másrészt az Európai Tanács ülését megelőzően az anyagot Hágában hagyta jóvá a tagállami miniszterekből álló Igazság- és Belügyi Tanács. A Program olvasható: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st14/st14292-re01.hu04.pdf>

⁶⁷ l. a 2005. június 2-3-ai ülésről kiadott sajtóközleményt. Angolul elérhető: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85255.pdf

- az információcserére kizárólag jogszerű feladatok végrehajtása céljából kerülhet sor;
- a kicserélendő adatok sértetlenségét biztosítani kell;
- védelmet kell biztosítani az információforrások számára, és biztosítani kell az adatok titkosságát a csere valamennyi szakaszában és azt követően is;
- biztosítani kell az adatokhoz való hozzáférés egységes szabályainak, valamint az egységes
- technikai szabályoknak az alkalmazását;
- biztosítani kell az adatvédelem tiszteletben tartásának felügyeletét, és az információcserét megelőző és azt követő megfelelő ellenőrzést;
- az egyéneket meg kell védeni az adatokkal való visszaéléstől, illetve joguk van a helytelen
- adatok helyesbítését kérni.

Az információcsere egyes módszereinek alkalmazásakor teljes mértékben fel kell használni az új technológiát, és azokat mindig az adott információ típusához kell igazítani, amennyiben szükséges, a nemzeti adatbázisokhoz történő kölcsönös hozzáférés vagy azok kölcsönös átjárhatósága útján, illetve a már létező központi uniós adatbázisokhoz, mint például a SIS-hez való, az Europol számára is elérhető közvetlen (on-line) hozzáférés biztosításával.

A Hágai Program megvalósítása a már említett Cselekvési Terv elfogadásával megindult, azonban összességében akadozva halad, ami az EU harmadik pilléres együttműködésének alapproblémájával van összefüggésben: immár huszonöt, igen eltérő méretű, nyelvű, hagyományú és felépítésű állam között kell megtalálni a közös nevezőt, ráadásul ennek valamennyire működőképesnek is kell lennie. Amikor az alapvető jogokat és az állami szuverenitást is érintő kérdéseket tárgyalnak, ez bizony hosszadalmas egyeztetéseket igényel. A munka lendületét ráadásul a félévente változó elnökség már említett rendje is meg-megakasztja.

Ennek megfelelően a hozzáférési elv gyakorlatba való átültetése, amelyre egy kerethatározat-tervezet⁶⁸ terjesztett elő a Bizottság, egyelőre még igen messze van az elfogadástól. Ugyanez a helyzet a hozzáférés elvét mintegy ellenpontozó, a személyes adatok harmadik pilléres védelmét szabályozó kerethatározattal⁶⁹ is. Ugyanakkor a 2005. december 1-2-ai Tanács-ülésem általános egyetértésre sikerült jutni egy harmadik

⁶⁸ - COM(2005) 490 végleges. Javaslat a Tanács kerethatározatára a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről. Magyarul elérhető:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0490hu01.pdf

A tervezet szerint a tagállamoknak hat adatfajta (DNS-profilok, ujjlenyomatok, ballisztika, járműnyilvántartási információ, telefonszámok és egyéb hírközlési adatok, a tartalomra vonatkozó és a forgalmi adatok kizárásával, a polgári nyilvántartásban szereplő, a személyek azonosítására szolgáló minimális adatok) nézve kellene biztosítaniuk a másik tagállamok bűnüldözési tisztviselői részére a hozzáférhetőséget, még hozzá közvetlen online hozzáférés vagy jegyzék alapján való lekérdezés, és erre alapozott megkeresés útján (utóbbira 12 órás válaszadási határidőt ír elő a tervezet).

⁶⁹ - COM(2005) 475 végleges. Javaslat a Tanács kerethatározatára a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről. Magyarul elérhető:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0475hu01.pdf

kerethatározatról a bűnügyi információ-csere egyszerűsítése tárgyában. Ennek két fő újítása abban áll, hogy egyrészt standardizálja a bűnügyi információ-csere formátumát (formanyomtatványok alkalmazását írja elő a megkeresések küldése során), másrészt lényegesen lerövidíti a megkeresések teljesítésének határidejét (sürgős esetekben 8 óra, de legfeljebb két hét).⁷⁰ Azonban a kerethatározat formális elfogadására és kihirdetésére még nem került sor, márpedig a hosszas tagállami átültetési procedúra is csak ezután kezdődhet meg, mielőtt a gyakorlati alkalmazásra egyáltalán sor kerülhetne.

A bizottsági elképzeléseket ugyanakkor más is veszélyezteti az uniós jogalkozás elhúzódsán kívül. Hét EU-s tagállam, a Benelux-államok, Franciaország, Ausztria, Németország, valamint Spanyolország által 2005. májusában a németországi Prűmben aláírt a terrorizmus, a nemzetközi bűnözés, valamint az illegális migráció elleni szorosabb együttműködésről szóló Egyezményt (a továbbiakban: Prűmi Egyezmény). Az Egyezmény összhangban van az Európai Unió Hágai Programjával, célkitűzései hasonlóak, azonban a Részes Államok egymás közötti viszonylatban az Egyezmény révén lényegesen hamarabb érik el a Hágai Program által meghatározott célokat. Maga az Egyezmény számos helyen kinyilvánítja, hogy a Részes Államok az egyezmény kidolgozásával és alkalmazásával általánosan az EU harmadik pilléres joganyagát kívánják fejleszteni, úttörő szerep felvállalása révén. Az Egyezmény maga úgy nyilatkozik, hogy ha az EU azonos szabályozási tárgyú jogszabályokat fogadna el, azokat kell majd alkalmazni az Egyezmény helyett. Az Egyezmény szövege rendkívül gyakorlatias, így feltehető, hogy ténylegesen is működőképes lesz. A gyakorlati végrehajtás 2006. végétől valószínűleg megindul, amint a Részes Államok végrehajtási megállapodásban rögzítik a technikai részleteket. Az Egyezmény legfontosabb újítása az lesz, hogy az ujjenyomatok, a DNS- és a gépjárműadatok vonatkozásában a Részes Államok között az Egyezmény alapján ténylegesen meg fog indulni az online lekérdezésen alapuló adatcsere.

Nyilvánvaló, hogy a jelenleg részes hét tagállam mellé rövidesen újabb vagy újabbak fog(nak) csatlakozni, így az Egyezmény az abban részes EU-tagállamok uniós jog által is elismert megerősített együttműködésévé fog válni. Ez meg fogja erősíteni azt a folyamatot, amely az Egyezményt tekinti mintának, az Egyezmény rendelkezéseit veszi alapul az egész Unióban folyó jogalkotási munka, a Hágai Program végrehajtása során. Aligha tévedünk, ha azt mondjuk, hogy a hozzáférhetőség elve az EU-ban a prűmi egyezmény által kialakított minta alapján fog megvalósulni. Ez a 2007-ben soron következő német elnökség alatt egyértelművé fog válni. A párhuzamos munkavégzésre, a kvázi „megerősített együttműködésre” lépett hetek, és a többi uniós tag különvált kísérletezésére nem lehet számítani. Addig is azonban az Egyezményben részes államok, a technikai végrehajtási megállapodások megkötése és a felállítandó Miniszteri Bizottság további jogfejlesztő tevékenysége révén a biztonság magasabb szintjét fogják nyújtani polgáraiknak, és az egész Unióban is egy „elitklubot” képeznek majd, hasonlóan a Schengeni Együttműködés 1990-1999. közötti helyzetéhez.

A Részes Államok szándéka tehát egyértelműen a belső biztonság terén az élboly megteremtésére irányul, a cél az elvárt minimum-szint meghatározása, az igazi előrelépés

⁷⁰ a 2005. december 1-2-ai Tanácsról kiadott sajtóközleményt, angol nyelven:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/87292.pdf

stimulálása. Mindezek alapjána korábbi belügyi vezetés szerint egyértelmű volt, hogy Magyarország számára komoly előnyökkel járna az Egyezményhez való csatlakozás, erről minél előbb szükséges (pozitív) döntés. A csatlakozás tényének pozitív eldöntése egyrészt lehetőséget kínál arra, hogy valamilyen (megfigyelői) minőségben az Egyezmény gyakorlati alkalmazását a kezdetektől nyomon kövessük (végrehajtási megállapodások megismerése, esetleges részvétel a Miniszteri Bizottság munkájában), másrészt amikor a „prümi acquis” uniós szintre emelésére kerül sor (ami szinte bizonyosan bekövetkezik majd), felkészültségünk megfelelő szinten állna.

Párhuzamként visszautalnék arra, hogy a belső határokon az ellenőrzések megszüntetése és a szabad, határok nélküli mozgás is sokáig sikertelen célkitűzése volt az Európai Közösségnek. az erre irányuló tervezetek folyamatosan buktak meg az EU szintjén. Ebben is a Schengeni Egyezmény volt a katalizátor: 5 állam létrehozta az egyezményt, amelyhez számos állam folyamatosan csatlakozott, míg végül az Amszterdami Szerződés a közösségi jog és az uniós vívmányok szerves részévé tette a schengeni vívmányokat, amely minden az EU-hoz csatlakozó állam részére kötelező. A határok területén a közösségi jog fejlődése mind a mai napig a schengeni alapokon nyugszik és Prüm helyzete hasonló lehet a jövőben.

Zárásként ezért szeretném felhívni arra a figyelmet, hogy a Prümi Egyezmény kérdését a kormányzati struktúra átalakulása során is napirenden kellene tartani, folytatni kellene a megkezdett előkészítő munkát, hiszen minden bizonnyal ez az egyezmény lesz a jövő útja.