

Bárd Petra

Európai Unió: a szabadság, a biztonság vagy a jog érvényesülésének a térsége?

A terrorizmusról és a vélt vagy valós terrorveszélyre adott nemzeti vagy nemzetközi válaszokról szóló, az utóbbi évtizedben folytatott viták első-sorban a demokratikus világ egészét mélyen megrázó 2001. szeptember 11-i, az Amerikai Egyesült Államok elleni terrorcselekményekre vezethetők vissza. Noha a XXI. században e témában lehetetlen nem hivatkozni az amerikai törvényhozásra, a jelen tanulmány célja az Európai Unió terrorizmus elleni küzdelmének és a jogállamiság összeférhetőségének összehasonlító vizsgálata.

„Az állam a jog nevében és a jogérvényesülésért küzd.
A terroristák a jog ellen küzdenek, a jogot megsértve.
A terrorizmus elleni harc a jog harca is azok ellen,
akik a jog ellen kelnek fel.”¹¹

A terrorizmusról és a vélt vagy valós terrorveszélyre adott nemzeti vagy nemzetközi válaszokról szóló, az utóbbi évtizedben folytatott viták első-sorban a demokratikus világ egészét mélyen megrázó 2001. szeptember 11-i, az Amerikai Egyesült Államok elleni terrorcselekményekre vezethetők vissza. Noha a XXI. században e témában lehetetlen nem hivatkozni az amerikai törvényhozásra, a jelen

¹¹ Izraeli legfelső bíróság, HCJ 769/02 (2006). Public Committee Against Torture in Israel v. The Government of Israel, 61–62. bekezdés, amelyet Poiares Maduro főtanácsnok 2008. január 23-i véleményében idéz, a C-415/05 P Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities-ügyben.

tanulmány célja az Európai Unió terrorizmus elleni küzdelmének és a jogállamiság összeférhetőségének összehasonlító vizsgálata.

A szabadság és biztonság viszonyát gyakran antagonisztikusnak mondják. Állítólag a biztonság elleni globális támadás új egyenlőségi helyzetet teremt a kettő között. A fenyegetettség szükségállapotot hoz létre, ahol másként értelmezendő a szabadság, mint normálállapotban. A szükséghelyzet, megelőzés és a biztonság az egyik serpenyőben, a jogok a másokban.

A biztonság oldalának hangsúlyozása súlyos következményekkel járhat a jogállamiság szempontjából. Először is, a biztonság és a jogkorlátozás melletti érvek elfogadása esetén tényleges, valós, már meglévő jogokat kell feláldoznunk egy meghatározhatatlan valószínűséggel bekövetkező veszély oltárán. Másodsor, ezen érvek hívei gyakran azt a látszatot kívánják kelteni, hogy a jogkövető többségnek, a szabálytisztelő állampolgároknak nincs mitől tartaniuk – vagy legalábbis jobban kellene tartaniuk a terrorizmustól, mint az állami jogkorlátozástól. Ez, véleményem szerint, meglehetősen megtévesztő látszat. Illúzió ugyanis azt gondolni, hogy a szigorú szabályok csak a súlyos bűnelkövetők jogait csorbítják. Még ha az első terrorizmusellenes jogszabályok elfogadásának időpontjában igaz is ez az érvelés, idővel beszivároghatnak – és ahogy a gyakorlat mutatja be is szivárognak – a hagyományos büntetőjogba. A szükségállapot, illetve – akárki legyen is az ellenség: egy láthatatlan terrorista hálózat, egy ország, vagy maga a gonosz tengelye – a csaknem háborús rendkívüli állapot során elfogadott jogszabályok jellemzője, hogy a háborún, a támadáson vagy a veszélyeztetett időszakon túlra nyúlnak, annak ellenére, hogy léteznek taktikák ennek elkerülésére (például úgynevezett „naplemente-záradék” alkalmazása).

A szabadság és biztonság közötti egyensúly reménytelen keresése helyett célszerű inkább a két értéket egymás kiegészítéseként felfogni. Egyetértek Aharon Barakkal, az izraeli legfelső bíróság volt elnökével, aki egy híres, a kínzás tilalmáról szóló határozatában a következőket írta: „a demokrácia sorsa, hogy nem fogadhat el mindenfajta eszközt, és nem alkalmazhatja valamennyi módszert, amely ellenségei előtt nyitva áll. Noha a demokrácia egyik keze

meg van kötve, még mindig ott a másik kéz. A jogállamiság fenntartása, az egyéni szabadságjogok elismerése fontos eleme a demokrácia biztonságfelfogásának. Végso soron megerősíti a szellemiségét, és lehetővé teszi, hogy leküzdje a nehézségeit.”

A továbbiakban a biztonsági paradigmát, a terrorizmusra adott válaszokat, majd az adatbázisok és az adatgyűjtés mint a terrorizmus elleni küzdelem szűkebb területét vizsgálom. Ezután a kiterjedt adatgyűjtést és adatfeldolgozást az uniós adatvédelmi szabályokkal állítom szembe, amelyek ellensúlyozhatták volna a kiterjedt adatfeldolgozást. Arra a következtetésre jutva, hogy az ezredforduló után bekövetkezett terrorcselekmények utáni sokkhatás alatt elfogadott szabályok jelentősen csorbítják emberi jogainkat, és ezt egy európai adatvédelmi rendszer sem tudja ellensúlyozni, a következő részben azt vizsgálom, hogy a lisszaboni szerződés vajon kitöltheti-e a harmadik pilléres adatvédelem területén tátongó űrt. Végül pedig a következtetéseimet foglalom össze.

Biztonság

A liberális demokráciák már jóval 2001. szeptember 11. előtt alkalmaztak olyan technikákat a terrorizmus elleni fellépés nevében, amelyek nem feltétlenül egyeztethetők össze a demokratikus elvekkel. Nem kérdőjelezhető meg, hogy a biztonságpolitika, legalábbis részben, kívül esik a demokratikus játékszabályokon. A kérdés inkább az, hogy az új módszerek, az áldozatok, amelyeket a biztonság nevében hozunk, a kontroll új formái és a technikai megoldások, amelyek lehetővé teszik a tökéletesebb és folyamatos megfigyelést, vajon hoznak-e az életünkbe minőségi változást, és ha igen, milyen jellegű változással járnak, azaz újradefiniálják-e az európai polgárok, valamint az EU területén tartózkodók szabadságjogait.

Az EU tökéletes példája egy olyan jogterületnek, ahol a terrorizmusellenes jogszabályok beszivárogtak a rendes jogba, azaz az *acquis communautaire*-be. Másként fogalmazva, az Egyesült Államok elleni terrortámadás keltette bizonytalansági helyzetet kihasz-

nálva az uniós jogalkotó el tudott fogadtatni egy sor olyan jogszabályt is, amelyek korábban nem kaptak egyhangú támogatottságot – amely pedig a kormányköziség elve alapján működő harmadik pillérben elengedhetetlen feltétele a jogalkotásnak. Itt nemcsak a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB tanácsi kerethatározatra gondolok, hanem arra a kerethatározatra is, amely lehetővé teszi a vagyon zárolásának vagy a bizonyítékok lefoglalásának végrehajtását, vagy éppen az európai elfogatóparancsra.²

A terrorizmusra adott válaszok

Kiindulópontunk, hogy a demokrácia nagymértékű kockázatvállalást feltételez.³ Az egyének persze jelentősen eltérnek e tekintetben: egyesek könnyebben vállalják, mások inkább kerülnek a kockázatot. Valamennyien osztjuk az olyan értékeket, mint az emberi élet szentsége, a ne ölj imperatívusza. Azokkal, akik nem osztóznak ezekben az értékekben, nem tudunk mit kezdeni, illetve olyan mértékben megrökönyödünk rajtuk, hogy hajlamosak vagyunk kizárni őket az emberképünkől.⁴ Innen már könnyű levonni a következtetést, hogy a terroristákra egyáltalán nem vagy nem ugyanazok a jogok és eljárási garanciák vonatkoznak.

A modern terrorizmus természeténél fogva eltér az erőszak korábbi formáitól. Egyrészt a korábbi terroristákkal ellentétben egyes terrorista csoportok ma már nem a kormányt vagy a társadalmat fenyegetik vagy támadják meg, hogy elérjék céljukat, hanem magát az ellenséget veszik célba. A másik újdonság a technológiai lehe-

2 A tanács 2003/577/IB kerethatározata a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról (2003. július 22.); a tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002. június 13.)

3 Andras Sajo (ed.): *Militant Democracy*. Eleven International Publishing, Utrecht, 2004, p. 214.

4 *Mi és ők* – ahogy Martin Buber írja hasonló című művében. Martin Buber: *Ich und Du*. L. Schneider, Gerlingen, 1994

többségek kiaknázásával kapcsolatos, és a szakirodalomban az „erőszak miniatürizációja” néven ismert jelenség.⁵ Egyre inkább igaz, hogy emberek kis csoportja hatalmas károkat tud okozni a ma már nano szinten mozgó technológiai újításokat kihasználva. Az állam számára ezért a terrorizmus elleni küzdelem jelenleg a miniatűr tömegpusztító eszközök nyomozását is jelenti. Mivel csaknem lehetetlen felderíteni valamennyi veszélyforrást, mindenki gyanússá vált, és a megfigyelési technikák egyre inkább befelé irányulnak, nem csak az esetleges külső támadásokat igyekeznek megelőzni. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a megfigyelési technikák alkalmazása legalább annyira jellemző a belső terek, a határokon belüli terület vonatkozásában, mint nemzetközi viszonylatban. Ez a tömeges adatgyűjtés, -feldolgozás és -megosztás formáját ölti; az ártatlanság védelmének torz értelmezésében, a szűkre szabott bírói felülvizsgálati lehetőségben materializálódik; és bizonyos embercsoportokkal szembeni fokozott félelemhez vezet, különösen, ha azok egy bizonyos nemhez, korcsoporthoz tartoznak, ha egyes államok polgárai, vagy bizonyos bőrszínük van, és általában felerősödnek a külföldiekkel vagy egyes vallási kisebbségekkel kapcsolatos ellenérzések. A félelem államában a megelőzés a varázsszó, amelynek érdekében alapvető emberi jogokat, eljárási garanciákat adunk fel. A technológiát nemcsak a bűnelkövetők használják, de a bűnüldözésben, az erőszak és radikalizmus megelőzésében is fontos szerepet kap. A bűnüldözésben azonban veszélyes lehet az a defenzív álláspont, miszerint annál biztonságosabb a környezet, minél több adat áll a hatóságok, azaz az állam rendelkezésére. Ez a hozzáállás több dimenziót is érint: az adatellenőrzés egyre kiterjedtebb, mind térben, mind időben, mind pedig formájában. Több és több teret figyelnek térfelügyelő kamerákkal⁶, életünk egyre nagyobb

5 Didier Bigo – Sergio Carrera – Elspeth Guild – Robert B. J. Walker: *The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the Challenge Project*. Challenge Liberty and Security Research Paper, no. 4., February 2007, p. 4.

6 Lásd például Földes Ádám: *Árgus szemek – kamerás térfelügyelés Magyarországon*. Fundamentum, 2004/2.

szegmense kerül ellenőrzés alá, és egyre több pillanatunkat digitalizálják. Az adatgyűjtés és -kezelés is egyre több formát ölt, a repülőtéri biztonsági ellenőrzéstől a chipek alkalmazásáig. Új jelenség a köz- és magánszféra fokozott együttműködése is, az egyre elterjedtebb adatmegosztás a biztonság garantálása nevében.⁷ Mindezek a jelenségek egy „megfigyelési csomagot” („surveillance assemblage”)⁸ alkotnak, amely végső esetben egy totális kontrollba torkolthat, amely sokakat a foucault-i panoptikumra emlékeztet.⁹

Adatbázisok

A legújabb technológiai fejlesztések nemcsak a terroristák számára teszik lehetővé a fegyverek miniatürizációját vagy a hatékonyabb

7 Lásd például az EK és az Egyesült Államok közötti, a transzkontinentális járatokon utazók adatainak átadásáról szóló egyezményvel kapcsolatos európai bírósági határozatot. *Joined Cases C-317/04 and C-318/04 European Parliament v. Council and Commission. PNR* (passenger name records) ügy: a bíróság itt visszaverte ugyan a magáncégek által létrehozott és fenntartott adatbázisok bűnmegelőzési célú felhasználását, de a bizottság már újabb kísérletet tett egy hasonló tartalmú egyezmény elfogadására. Javaslát: a tanács kerethatározata az utasnyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról, 2007. november 6.

8 Didier Bigo – Sergio Carrera – Elspeth Guild – Robert B. J. Walker: i. m. 10. o.

9 Foucault a megfigyelést integrált rendszerként írja le. Azt állítja, hogy ha az úgynevezett „kiszámított pillantások” által egy elítélt életének minden egyes pillanatát kontroll alatt tartjuk, akkor azzal egyben a testét és lelkét is kontrolláljuk. Elméletét Jeremy Betham börtönmodelljére építi, amely lényegesen eltér a kontroll korábbi formáitól: az egyének nem tudják, hogy épp figyelik-e őket, így az ellenőrzés és a befolyásolás sokkal hatékonyabb, és erősebben befolyásolja az emberi kapcsolatokat. Foucault szerint ez a rendszer minden, a fegyvelmen alapuló intézetben működhet, például iskolában, kórházban vagy a hadseregben. Ezt normalizáló rendszernek nevezi, amely a kérdéses személyt a csoport további résztvevőivel hasonlítja össze, megkülönbözteti a csoport valamennyi tagját, hierarchiát állít fel, és homogenizál egyben bináris értékpárok szerint, és ki is rekeszt azáltal, hogy meghatározza, mi, illetve ki az abnormális. Más szóval: normalizálja a csoport tagjait – legyenek azok fogvatartottak, diákok vagy állampolgárok – főként a homogenizáció és a formális egyenlőség alkalmazásával. Egy ilyen disztópia

és gyorsabb információcserét, hanem a nyomozati technikák is sokat fejlődtek. Az elektronikus adatfeldolgozás segíti, illetve megkönnyíti hatalmas adathalmazok gyűjtését, tárolását, feldolgozását, továbbítását és cseréjét – időbeli és térbeli távolságtól függetlenül gyorsan és hatékonyan.

Az Európai Unión belüli megelőzési célú tagállami együttműködés egyre szorosabbá vált az elmúlt néhány évben, néha súrolva az emberi jogi szempontból megengedhető és megengedhetetlen határát. 2008 több szempontból is fontos év az Európai Unión belüli biztonság megteremtése szempontjából. Egyrészt Franco Frattini bel- és igazságügyi biztos ismertette úgynevezett „határcsomagját”, azt javasolva, hogy biometrikus azonosítókkal regisztráltassák magukat azon harmadik országbeli személyek, akik az Európai Unió területére kívánnak beutazni.¹⁰ Másrészt azonban a tagállamok képviselői *A biztonság erősítése* cím alatt megállapodtak a hozzáférhetőség elvének fokozottabb érvényesítéséről, azaz a bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok közötti hatékonyabb információcseréről.¹¹ A migráció és határvédelem területén az Európai Tanács nagyban támaszkodik biometrikus azonosítókra, például a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS-II), a Vízuminformációs Rendszer vagy az Eurodac adatbázisaira.

Az adatok összekapcsolása azonban számos rizikóval jár, egyebek között a szándékos visszaélés kockázatával. A különböző adatbázisokban részt vevő államoknak különböző adatvédelmi standardjaik vannak. Néhány országban a történelmi múlt okán jóval érzékenyebbek a polgárok, és kiterjedt adatvédelmi rendszer jött

számos következménnyel jár: az egyik, hogy az egyének elkezdnek úgy viselkedni, mintha folyamatosan figyelnék őket, függetlenül attól, hogy valóban figyelik-e őket, vagy sem, és ez alapvetően változtatja meg az emberi kapcsolatokat. Michel Foucault: *Discipline and punish: The birth of the prison*. Penguin Books, London, 1991. pp. 176–184.

10 „Border package” 13 February 2008.

11 A bizottság közleménye a tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Jelentés a hágai program 2007. évi végrehajtásáról (SEC(2008) 2048); (SEC(2008) 2049) 1.3. pont.

létre; máshol kevésbé gyanakvók az adatalanyok, és ennek megfelelően a jogszabályok is kevésbé szigorúak.

Ahogy Florian Geyer meggyőzően bemutatta, jelentős nehézségekbe ütközik annak megállapítása is, hogy voltaképpen mely hatóságok férhetnek hozzá az adatainkhoz.¹² Az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ- és bűnüldözési operatívinformáció-cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006/960/IB (2006. december 18.) tanácsi kerethatározat 2. cikk a) pontjában meg lehetőségen tágran határozza meg az „illetékes bűnüldöző hatóság” fogalmát, ezért a tagállamoknak 2007. december 18-ig a tanács főtitkárságán letétbe helyezett nyilatkozatban kellett közölniük, hogy mely hatóságukat tekintik „illetékes bűnüldöző hatóságnak”. A tanács főtitkárságára eljuttatott válaszok jelentős eltéréseket mutatnak uniószerre. A spektrum egyik felén Spanyolország áll: a spanyolok egyetlen, a nemzetközi rendőri együttműködésben részt vevő kontaktpontot hatalmaztak fel az adatcserére, míg a másik véglet Lettország, ahol is a tagállami zászló alatt haladó hajók kapitányai is jogot kaptak az adatok megismerésére és cseréjére. Ami az ügyészség helyzetét illeti, a csehek és a lettek tekintik az ügyészségüket illetékes bűnüldöző hatóságnak az uniós jog értelmében. A különböző tagállamok a kapcsolódó jogokat jelentős eltérésekkel fogalmazzák meg. Az időkorlátok is nagyban eltérnek az egyes tagállamokban. Nagyon kevés nemzeti jogszabály hivatkozik az adatvédelem megvalósításához szükséges technikai standardokra. A harmonizáció hiánya azonban alapvetően arra vezethető vissza, hogy nincs erre vonatkozó európai uniós imperatívusz, hiszen az adatvédelmi irányelv hatálya csak az első pillérre terjed ki. Továbbá az európai adatvédelmi biztos hatásköre is korlátozott, és nem feladata valamennyi EU-s adatbázis ellenőrzése.¹³

12 Florian Geyer: Taking stock: databases and systems of information exchange in the Area of Freedom, Security and Justice. Challenge Liberty and Security Research Paper, no. 9., May 2008

13 Például SIS-II, VIS vagy az Eurodac.

Adatbázisok és a prümi szerződés esete

Az adatvédelmi eltérések ellenére néhány tagállam a bűnüldözési célú adatok cseréjét, illetve az együttműködés elmélyítését szorgalmazta. A prümi szerződés célja a tagállamok közötti adatcsere, különösen a terrorizmus elleni harc érdekében folytatott határokon átnyúló együttműködés. Ennek érdekében az aláíró tagállamok lehetővé teszik a kölcsönös hozzáférést a DNS-bankokhoz, ujjlenyomatokhoz és a lopott járműveket tartalmazó adatbázishoz. A kezdetben hét tagállam által kötött nemzetközi szerződés legfontosabb elemei időközben bekerültek az uniós jogba, és ma az *acquis* részét alkotják.¹⁴

Véleményem szerint azonban kérdéses, hogy közös harmadik pilléres adatvédelmi standardok hiányában a tagállamok hajlandók lesznek-e az adataik kicserélésére, illetve, egyáltalán kívánatos-e, hogy feltétel nélkül megosszák egymással az adatokat.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság döntésére váró *S.* és *Marper* esete az Egyesült Királyság ellen¹⁵ jól illusztrálja ezt a problémát. Az ügyben felvetődő alapprobléma, hogy vajon összeegyeztethető-e az egyezményvel az Egyesült Királyság azon szabálya, amely megengedi, hogy azon korábbi terheltek DNS-mintáit és -profiljait is megőrizze az ország bűnügyi adatbázisában, akiknek ártatlansága bírói eljárásban bebizonyosodott, vagy akik ellen ejtették a vádat. A Lordok Háza mint fellebbviteli bíróság megállapította, hogy a minták és profilok őrzése a büntetőjogi felelősség megállapításának hiányában is arányos és indokolt. Az ügy más szenzitív kérdéseket is érint, tekintettel arra, hogy *S.* a vádemelés időpontjában 11 éves volt.

14 A tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről; a tanács 2008/616/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról.

15 *S.* and *Michael Marper v. the United Kingdom* of January 6, 2007, Application nos. 30562/04 and 30566/04.

Az Európai Unió azon tagállamai számára, ahol – ellentétben az Egyesült Királysággal – a büntethetőség korhatára tíz év fölött van, az a kérdés, hogy az általuk nem vétőképes korúnak számító gyermekek adatait, így például S. profilját felhasználhatják-e egy büntetőügyben. Hasonlóan kérdéses, hogy felhasználhatják-e azon személyek adatait, akiknek a DNS-ét és a DNS- vagy más profilját nem az adott tagállam adatvédelmi szabályaival összhangban gyűjtötték vagy tárolták. Az Európai Unió számára azonban az a konkrétabb kérdés, hogy mikor jön létre egy a büntügyi együttműködés területét is lefedő átfogó adatvédelmi rendszer.

Adatvédelem az EU-ban

Az egyre nagyobb mértékű adatgyűjtés és -feldolgozás, az egyre átfogóbb kontroll és az egyre mélyebb állami beavatkozás felveti a kérdést, hogy az esetleges visszaélések ellen véd-e egy megfelelő, hatékony európai uniós emberi jogi rendszer.

Amikor az uniós emberi jogi védelmi rendszert vizsgáljuk, egyben át kell tekintenünk az Európai Bíróság esetjoga által irányadónak tekintett, valamennyi tagállam által ratifikált Európai emberi jogi egyezményt és a kapcsolódó strasbourgi joggyakorlatot. Ha európai polgárok adatai kerülnek veszélybe, felhívható az emberi jogi egyezmény 8. cikke a magán- és családi élet, a lakás és levelezés tiszteletben tartásáról, illetve az ehhez kapcsolódó esetjog. Továbbra is az Európa Tanács keretei között maradván, az egyének védelméről szóló, az automatikus személyes adatfeldolgozásra vonatkozó egyezmény (ETS 108) is relevanciával bír.

Az Európa Tanács eszközei azonban nem garantáltak megfelelő adatvédelmet a belső piac kiépülése után, ezért az EU jogalkotói elfogadták a parlament és a tanács 95/46/EK (1995. október 24.) irányelvét a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. A 3. cikk (2) bekezdése szerint azonban az irányelv nem alkalmazandó az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címeiben megállapítottakra (a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a büntetőügyekben folyó

tatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések), valamint a tagállami közbiztonsággal, a védelemmel, a nemzetbiztonsággal, továbbá a nemzeti büntetőjoggal kapcsolatos tevékenységekre. Az Európai Parlament és a tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szintén az unió adatvédelmi rendszerének fontos pillére – a vizsgált jogterület vonatkozásában azonban ismét felvetődik a probléma, hogy a kivételek és korlátozások alkalmatlanná teszik a bűnmegelőzés és biztonságpolitika területén való alkalmazásra.

Az adatvédelmi szabályok hiánya a büntető együttműködés területén különösen fájó a hágai program által meghirdetett „hozzáférhetőség elvének” fényében, amelynek célja, hogy az „unió területén, az egyik tagállam végrehajtásért felelős hivatalnoka, akinek feladata ellátása érdekében szüksége van személyes adatokat is tartalmazó információra, megszerezhesse ezeket egy másik tagállam hivatalától, amely hivatal a kért információt az adott tagállamban zajló nyomozás követelményeit tekintetbe véve, meghatározott céllal, hozzáférhetővé teszi”.¹⁶ Az adatmegosztás a bűnmegelőzés, különösen a határokon átvélő bűnelkövetés megelőzésének, a terrorizmus elhárításának alapja. Ezért a bizottság a készülő harmadik pilléres adatvédelmi kerethatározat kapcsán úgy fogalmazott, hogy e „jogelv bevezetése érinteni fogja az adatvédelemhez való jogot, és ezért megfelelő jogi rendelkezéseknek kell kísérniük, illetve ellen-súlyozniuk”.¹⁷ 2006-ban az EU elfogadta a sokat vitatott adatvisszatartási irányelvet, amely arra kötelezi a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóit és a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóit, hogy a hírközlési szolgáltatások nyújtása során előállított vagy feldolgozott adatokat megőrizték meghatáro-

16 Annex to the: Proposal for a Council Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial co-operation in criminal matters – Impact assessment (COM(2005) 475 final).

17 Uo.

zott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából.¹⁸ Az európai adatvédelmi biztos aggályát fejezte ki a jogszabállyal kapcsolatban, amely álláspontja szerint nem nyújt szükséges és megfelelő védelmet az adatalanyok számára, ami a harmadik pilléres adatvédelmi kerethatározat elfogadásának szükségességét elodázhatatlaná teszi.¹⁹

Megoldási javaslatok

Lisszaboni szerződés

A lisszaboni szerződés több rendelkezése is gyógyírt jelenthetne a biztonság érdekében feladott emberi jogok és alapvető szabadságok érvényesítésére. Először is megszünteti a pillérrendszert és ezzel kiterjeszti az Európai Bíróság hatáskörét, másodsor hatályba lépteti az alapjogi chartát, harmadszor lehetővé teszi, hogy az alapjogi ügynökség a charta alapján vizsgálja az alapjogok bűnügyi együttműködés területén való érvényesülését, negyedrészt kötelezi az Európai Uniót az Európai emberi jogi egyezményhez való csatlakozásra. Ha azonban közelebbről megvizsgáljuk az előbbi lehetőségeket, a felsoroltak mindegyikével kapcsolatban számos olyan probléma merül fel, amely alkalmatlanná teszi a lisszaboni szerződést a harmadik pilléres alapjogi védelem megteremtésére – és nem csupán a dokumentum ratifikációjának bizonytalan volta teszi kétségessé a szerződés sikerét.

18 Az Európai Parlament és a tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról.

19 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial co-operation in criminal matters. COM(2005) 475 final.

Az Európai Bíróság korlátozott hatásköre

A jelenlegi alapszerződések szerint az Európai Bíróságnak korlátozott hatásköre van a harmadik pillér felett, hiszen a tagállamok elfogadhatják, de nem kötelesek elfogadni a bíróság hatáskörét a harmadik pillér területén született kerethatározatokkal és határozatokkal kapcsolatos előzetes döntések meghozatalára. A bíróságnak azonban semmiképpen nincs hatásköre a tagállami rendőrség vagy más bűnüldözési szolgálat által végrehajtott intézkedésekkel, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami kötelezettségek teljesítésének felülvizsgálata vonatkozásában.²⁰ A jövőre nézve az a kérdés, hogy a lisszaboni szerződés hatálybalépésével és a három pillér megszüntetésével vajon megszűnik-e a hatásköri korlátozás. A jelenlegi megoldáshoz hasonlóan a lisszaboni szerződés megállapítja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában, hogy az alapszerződésben foglaltak „nem érinti(k) a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”.²¹ Vitatható azonban, hogy a globalizált bűnelkövetés és terrorizmus korában érdemes-e mesterségesen szétválasztani a belső és a külső biztonságra vonatkozó rendelkezéseket.²²

A lisszaboni szerződés azonban szolgál egy újítással a jelenlegi rendszerhez, de még az alkotmányos szerződéshez képest is: módosítja az EK-szerződés 234. cikkét, amennyiben kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz, ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint. Ez lényeges garancia, de az új alapidokumentum továbbra sem pótolja az adatvédelmi szabályok kikényszerítésének hiányát.

20 Az Európai Unióról szóló szerződés konszolidált változatának 35. cikke.

21 A lisszaboni szerződés 61e. cikke.

22 Erről lásd még Ester Herlin-Karnell: *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, 3. *European Policy Analysis*, 2008, p. 8.

Az alapjogi charta gyenge ereje

Az uniós intézmények nem állíthatták, hogy az alapjogok kellő mértékben nyernék védelmet – és ez a hiány az uniós jog elsőbbségét is veszélyeztette –, ameddig nem létezett uniós alapjogi katalógus, és az emberi jogokat esetről esetre ismerte el – még ha aktivista módon is – az Európai Bíróság. Ezért 1999-ben a kölni Európai Tanács megbízta a Roman Herzog vezette konventet, hogy állítson össze egy az alapjogokat tartalmazó chartát. A konvent 2000. október 2-án elfogadta a tervezetet, a biarritzi csúcsértekezlet (2000. október 13–14.) pedig egyhangúlag megszavazta és továbbította az Európai Parlamenthez és bizottsághoz. Mindkét testület egyetértését adta a chartára, amelyet 2000. december 7-én írt alá a parlament, a tanács és a bizottság elnöke.²³

Bár mind az alkotmányos szerződés, mind pedig a lisszaboni szerződés arról rendelkezik, hogy az unió csatlakozik az Európai emberi jogi egyezményhez, az alapjogi charta is garantálja valamennyi, az Európai emberi jogi egyezményben lefektetett jogot, és túl is megy ezen a listán, egyéb a tagállamok által elfogadott egyezmények és a strasbourgi, valamint a luxembourgi bíróság esetjoga által kidolgozott további emberi jogokat is deklarál.

Érdekes azonban közelebbről megvizsgálni az EU alapjogi katalógusát, hogy kiderüljön, sikeres-e az egységes alapjogvédelem, és ezen keresztül megvalósulhat-e a kölcsönös bizalom megteremtése. Véleményem szerint a charta fontos dokumentum lehetett volna e tekintetben, az uniós jogalkotó azonban elmulasztotta a közös alapjogvédelem és a kölcsönös bizalom megalapozásának lehetőségét. Maga a charta, pontosabban annak utolsó, a hatáskörré vonatkozó úgynevezett horizontális cikkelyei ugyanis jelentősen gyengítik az alapjogi katalógus erejét. Az 51. cikk (2) bekezdése szerint „a charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az unió számára, és nem módosítja az alkotmány egyéb ré-

23 Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája. HL 2000/C 364.

szében meghatározott hatásköröket és feladatokat”. Kérdéses, hogy az Európai Unió intézményei és a tagállamok az uniós jog végrehajtása során hogyan tudnak az ugyanezen cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kívánalomnak eleget tenni, azaz hogyan tudják elősegíteni a jogok érvényesülését anélkül, hogy hatáskörüik megváltozna.

A charta annak ellenére, hogy a horizontális cikkelyek miatt csekély kompromisszumnak tekinthető, igencsak zaklatott sorsú és sokat vitatott dokumentum. Az alkotmányos szerződés része volt, időközben azonban az alkotmány „szimbólumtalanításának” áldozatává vált. Az alkotmányra adott francia és holland nemek után megkezdődött a gondolkodás. Az európai politikusok úgy vélték, a polgárok tartanak a már-már konföderalista Európa irányába mutató alapszerződéstől, ezért a szövegből kitörölték az összes nemzeti állami alkotmányra emlékeztető rendelkezést, például az európai himnuszra, az uniós zászlóra való hivatkozást, illetve az európai uniós jogszabályok neve sem lesz a jövőben „törvény” vagy „keret-törvény”, hiszen törvényei megint csak az államoknak vannak.

Az alapjogi charta alkotmányos szerződésbe való inkorporációja hasonlóan szimbolikus jellegű volt. Egy alkotmány, erősen egyszerűsítve, legalább két kérdést érint: tartalmaz egy a hatalommegosztásra vonatkozó részt, és lefekteti az adott állam emberi jogi katalógusát. Az alkotmányos szerződés I. és II. része megfelelt ennek a követelménynek. Az I. rész rendezte a horizontális és vertikális hatalommegosztás kérdését, míg a II. részbe került maga az alapjogi charta. Ez a szimbólum is kikerült a jelenlegi szövegből: elődjével ellentétben a lisszaboni szerződés nem tartalmazza a chartát, csak egy hivatkozást találunk a 6. cikk (1) bekezdésében, amely szerint „e charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a szerződések”. Jogi szemszögből érdektelen, hogy melyik jogtechnikai megoldást választjuk, csakis szimbolikus jelentőséggel bír, hogy végül a Hivatalos Lapban önálló dokumentumként hirdették ki az alapjogi katalógust.

Bár a charta kötőereje nem függ a formalitásoktól, és attól, hogy az alapidokumentum része-e, vagy sem, néhány a lisszaboni szer-

ződéshez csatolt jegyzőkönyv érdemi jelentőségű. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv szerint a charta nem terjeszti ki sem az Európai Unió Bíróságának, sem e két ország rendszeres bíróságainak hatáskörét a belső nemzeti jogszabályaik charta alapján történő felülvizsgálatára. Ahogy a jegyzőkönyvből kiderül, Lengyelország és az Egyesült Királyság elsősorban a charta IV. fejezetében „Szolidaritás” címszó alatt deklarált jogok kikényszeríthetősége miatt aggódott, ám a két ország nem csupán a IV. fejezetben foglaltak, hanem a teljes alapjogi charta teljesítése alól kért és kapott felmentést. Egyes szakértők szerint a jegyzőkönyv nem hoz érdemi változást Lengyelország és az Egyesült Királyság esetében a többi 25 tagállamhoz képest. Alan Dashwood szerint „a jegyzőkönyv nem egy opt-out az Egyesült Királyság részére, hanem egy értelmező jegyzőkönyv”. A jegyzőkönyvet azonban eufemizmus értelmező dokumentumnak nevezni, hiszen az „értelmezés” szerint a chartában foglaltak csak a két ország jogaival összhangban értelmezhetők, azaz e tagállamok az alapjogok tekintetében nem ismerik el az EU-jog szupremációjának elvét. Egy ilyen rendelkezést viszont nehéz nem opt-outnak tekinteni. Alan Dashwood a jegyzőkönyvről szóló véleményében egy tartalmilag is meglepő metaforával él: a dokumentumot „csak arra az esetre fogalmazták meg, ha netán a papírtigris, azaz a charta, egy olyan aberrált értelmezés folytán, amely a benne foglaltakat kikényszeríthető jogoknak tekintené, fogakra tenne szert. Ebben a valószínűtlen esetben, az Egyesült Királyság felhívhatná a jegyzőkönyvet, hogy ellenálljon a saját jogával és joggyakorlatával szembeni kihívásnak.”²⁴ Azaz szerinte az Egyesült Királyság és Lengyelország nem azért kerül a többi tagállamhoz hasonló helyzetbe, mert végső soron ebben a két országban is kikényszeríthető lesz az alapjogi katalógus, hanem épp azért, mert sehol nem lesz az. Ez az álláspont összhangban áll az előbbieken kifejtett kritikámmal, amelyben kételyeimet fogal-

24 The Sixth Report of the UK's Select Committee on the Constitution, Articles 73.

maztam meg a charta kikényszeríthetőségével kapcsolatban. Abban a kérdésben pedig, hogy mit tartunk kívánatosnak, már szövegesen eltérő az álláspontunk. Míg Alan Dashwood szerint bőven elégséges, hogy a charta újólag megerősíti az unió által már korábban elismert jogokat, szabadságokat és elveket, és csak láthatóbbá teszi ezeket, én úgy vélem, az unió fontos lehetőséget szalasztott el, amikor nem allokált hatáskört a deklarált jogok mellé.

Az alapjogi ügynökség szűk hatásköre

Még az oly óvatosan fogalmazott charta is segíthette volna az alapjogok elismerését a harmadik pilléres együttműködés területén, 2006-ban azonban újabb lehetőséget mulasztottak el a tagállamok.

Az Európai Tanács 2003 decemberében határozott arról, hogy létrehozza az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét. Az ügynökség felállítása nagy támogatottságot élvezett. Nem kormányzati szervek és a tagállamok egyaránt sürgették az ügynökség életre keltését. Kérdésként vetődött fel azonban, hogy az ügynökség feladata legyen-e az EU második (közös kül- és biztonságpolitika) és harmadik pillérének (büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) vizsgálata. Hosszú tárgyalások után 2006. december 4–5-én a bel- és igazságügyi tanács határozott az alapjogi ügynökségről. Az ügynökség székhelye Bécsben van, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának mandátumát és méretét terjesztették ki. Ami a korábbi tagállami aggályokat illeti: a kérdésre, hogy vajon a harmadik pillérre kiterjed-e az ügynökség hatásköre, a tanács azt a dodonai választ adta, hogy az uniós intézmények és a tagállamok, ha szükségesnek tartják, önkéntes alapon igénybe vehetik az ügynökség szakértelmét ezen a területen is. A tanács pedig 2009. december 31. előtt felülvizsgálja annak lehetőségét, hogy felhatalmazza az ügynökséget arra, hogy ezen a területen is fellépjen.

Az ügynökség tehát fő szabály szerint nem köteles vizsgálni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területét; a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kérelemre igény-

be veszik az ügynökség szakértelmét. A legérzékenyebb pont, úgy tűnik, továbbra is a tagállami büntetőjogi szuverenitás, illetve annak részleges feladása. Az alapjogi ügynökség hatáskörének büntetőügyekben történő bírói és rendőrségi ügyekre való kiterjesztése erősíthette volna az emberi jogok harmadik pilléres érvényesülését, és ezáltal a tagállamok közötti bizalmat, de az uniós döntéshozó egyelőre ezt a lehetőséget sem aknáztta ki.

Az Európai emberi jogi egyezményhez csatlakozás elmaradása

Elődjéhez hasonlóan a lisszaboni szerződés is kötelezi az EU-t a csatlakozásra az Európai emberi jogi egyezményhez.²⁵ Egyelőre ugyan csak államok voltak abban a helyzetben, hogy aláírassák az egyezményt, de annak 14. kiegészítő jegyzőkönyve megteremtette az uniós csatlakozásának lehetőségét. Ahhoz azonban, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba léphessen, az Európa Tanács valamennyi tagjának el kell fogadnia. Oroszország kivételével valamennyi részes állam ratifikálta a jegyzőkönyvet, de mivel egyhangúság szükséges, egyetlen ország is meg tudja – azaz meg is tudta – vétetni a hatálybalépést. Ez azt jelenti, hogy ha Oroszország ragaszkodik álláspontjához a lisszaboni szerződés hatálybalépéséig, az EU a hatálybalépés napján máris jogsértésbe kerül, hiszen nem lesz módja csatlakozni az egyezményhez, annak ellenére, hogy a lisszaboni szerződés megköveteli.

Az Európai Bíróság teljes és korlátozás nélkül büntetőügyekre is kiterjedő hatáskörének hiányában, az alapjogi charta korlátozott területi hatálya mellett, az alapjogi ügynökség szűk, a büntető együttműködésre ki nem terjedő hatáskörére is tekintettel, különösen fontos volna az EU csatlakozása az Európai emberi jogi egyezményhez. Nincs sok olyan terület, ahol hiányos volna az uniós alapjogi védelmi rendszer, de a büntető szuverenitás feladásától való ódzkodás épp a büntetőügyekben való együttműködés keretén belül növe-

25 6. cikk (2) bekezdés.

vő és egyre agresszívabb terrorellenes jogszabályok vélt és valós érintettjeit hagyja emberi jogi védelem nélkül. Jelen helyzetben sokat segíthetett volna az unió csatlakozása az egyezményhez, ezt azonban egyelőre sajnálatos módon Oroszország megakadályozta.

Következtetések

Bár a nemzetközi bűnözés megelőzését és üldözését természetesen valamennyi tagállam elsőrendűnek tartja, az unió országai voltaképpen nem kívántak szorosabb együttműködést kialakítani egymással. Véleményem szerint ennek elsődleges indoka, hogy egyfelől nehezen adják fel a büntetőjogi szuverenitásukat, másfelől nem bíznak meg egymás büntetőjogi rendszerében, eljárási garanciáiban, illetve az emberi jogok kikényszeríthetőségében. Az 2001-es amerikai, majd később a 2004-es madridi és 2005-ös londoni terrortámadások több és több, a magánéletbe, sőt a tagállami szuverenitásba is egyre inkább beavatkozó jogszabály elfogadására ösztönözték a tagállamokat – anélkül azonban, hogy ezeket a szabályokat a megfelelő és peresíthető emberi jogi garanciákkal körülbástyázták volna.

Noha az európai integráció 2000 óta számos lehetőséget nyújtott ennek pótlására, a tagállamok elmulasztották ezeket. Továbbra is korlátozták az Európai Bíróság hatáskörét, nem aknázták ki az alapjogi chartában, majd később az alapjogi ügynökségben rejlő lehetőségeket, és bár az tagállamokon kívül eső okokból kifolyólag, de az Európai Unió az Európai emberi jogi egyezményhez sem tud csatlakozni.

Mindezek fényében úgy vélem, a hágai program által szorgalmazott „hozzáférhetőség elvét” egy olyan időpontban kívánták megvalósítani, amikor még az előző öt éves tamperei programban megfogalmazott kölcsönös bizalmon alapuló „kölcsönös elismerés” elvét sem sikerült elérni. A hágai program szimbolikájában is aggályos, de legalábbis félreérthető. A szabadságot és a biztonságot két elmentés elvként írja le, kapcsolatukat erősen sematizálva úgy tekinti, mintha az egyik csak a másik terhére lehetne erősíthető. Ezzel

szemben a hágai program elődje, a tamperei Európai Tanács, amely politikai iránymutatást adott az amszterdami szerződésben megfogalmazott szabadság, biztonság és jog térségének, még elutasította az ilyesfajta dichotómiát, és „az emberi jogokon, a demokratikus intézményeken és a jogállamiságon nyugvó szabadság iránti közös elkötelezettségről” szólt. Érdeemes volna egy lépést visszamenni, és eleget tenni az eredeti tamperei program gondolatosságának, azaz létrehozni a kölcsönös bizalmat, mielőtt újabb hatalmas ugrásra készülünk a hozzáférhetőség elvének nevében, és létrehozzuk a maximális biztonság államát.²⁶

26 Gary T. Marx: *La Société de Sécurité Maximale. Déviance et Société*, vol. 12., no. 2., 1988, pp. 147–166.