

A VÍZUMINFORMÁCIÓS RENDSZER RENDVÉDELMI CÉLÚ HASZNÁLATA

1. Bevezetés

A rendvédelmi szervek felépítése még az egységesnek számító Európai Unióban is igen eltérő, hiszen magukon hordozzák az egyes államok történeti fejlődésének jellemzőit. Ha azonban alaposabban szemügyre vesszük ezen szervezetek átalakulását az elmúlt évek során, akkor látjuk, hogy ezen a területen is egyfajta koncentrációnak lehetünk tanúi, és egyre inkább az egységes rendőrségi szervezet felé tolódik el a hangsúly. Belgiumban és Ausztriában is az utóbbi évek eredménye a csendőrség és a rendőrség összeolvadása, hazánkban pedig – bár más okok miatt – most van napirenden a rendőrség és a határőrség integrációja.

Egyértelmű, hogy a szervezett bűnözésben szerepet vállalók nem csak egy országból és nem csak az Európai Unióból érkeznek, hanem a világ számunkra kevésbé ismert tájairól is, tehát fokozott figyelmet kell fordítani ezekre a személyekre, ezért alapvető követelmény a minél szélesebb körű együttműködés és a rendelkezésre álló általános és speciális információk cseréje, minek során szem előtt kell tartani, hogy az informatika fejlődésével egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a különböző adattárak. Ezek lehetnek kifejezetten a bűnüldözési munkával összefüggésben felállításra került nyilvántartások, mint pl. a bűnügyi előéletet tartalmazó, a daktiloszkópiái vagy lopott gépjárművek nyilvántartásai, de ezen túlmenően adatszolgáltatást lehet kérni más célra létrehozott adatbázisokból is, mint a telefontársaságok, okmányirodák, egyéb cégek nyilvántartásai. A lehetőség nemzeti szinten nem okoz fejtörést, mert a megfelelő jogszabályi háttér mellett ezekből az adatbázisokból jogszerűen lehet adatokat lekérni, de az EU viszonylatában már több speciális kritériumnak kell megfelelni. Az Unió területére nagyon sok olyan személy érkezik, akik csak érvényes vízummal léphetnek be a tagországok területére, így az ő egységes kezelésük csak egy központi adatbázis üzemeltetésével lehetséges. A beutazók között azonban nem csak feddhetetlen előéletű és nem csak jogkövető személyek találhatók, hanem igen nagy arányban jönnek a közösség területére bűnözők is, akik kiszűrésére minden rendelkezésre álló eszközt meg kell ragadni.

Jelen írás során az adatbázisok egy olyan speciális formájáról kívánunk most szót ejteni, amely a vízummal beutazni kívánók adatait tárolja, de még inkább arról a lehetőségről lesz szó, hogy milyen formában lehet ezekhez az adatokhoz hozzáférni úgy, hogy a bűnüldözési munka folyamán hatékonyan lehessen azokat hasznosítani.

2. Előzmények

2004. június 8-án a Tanács elfogadta a vízuminformációs rendszer (VIS) létrehozásáról szóló tanácsi határozatot⁹⁶, majd 2005. november 24-én az EK Bizottság is

⁹⁶ 2004/512/EK

kiadott egy javaslatot a vízuminformációs rendszerhez a bűnüldöző szervek hozzáféréseire vonatkozóan.⁹⁷

A kérdés azért aktuális, mivel 2007. május 14-én az Európai Parlament állampolgári jogi és bel- és igazságügyi szakbizottsága szavazott a Vízum Információs Rendszer létrehozásáról, majd 2007. június 12-13-án az EU bel-és igazságügyi miniszterei a tanács szintén napirendjére tűzte a kérdést, ahol a miniszterek egységes támogatásukról biztosították a kezdeményezést. Erre adta áldását az Európai Tanács 2007. június 21-22-i luxemburgi ülésén, ahol megállapodtak a vízuminformációs rendszerről és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállami cseréjére vonatkozó megállapodás tervezetéről ugyanúgy, mint arról, hogy a tagállamok kijelölt hatóságai és az Europol konzultációs céllal hozzáférési jogosultságot kapjon a rendszerhez a terrorcselekmények és az egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése és felderítése céljából.

Ezek alapján az Unió keretében olyan adatbázis felállítására kerül sor a belső határok nélküli schengeni övezetben részt vevő tagállamokban, amelyben a schengeni vízummal beutazók biometrikus adatai meghatározott adatvédelmi feltételek mellett valamennyi illetékes hatóság számára hozzáférhetőek lesznek. Az adatbázis a vízumkérelemhez szükséges személyes adatokat (név, cím, foglalkozás), a vízumkérelem benyújtásának helyét, idejét, valamint valamennyi olyan döntést tartalmaz, amelyet az érintett tagállam a vízumkérelemmel kapcsolatban meghozott.

Napjainkban több mint száz olyan ország van, amelynek állampolgárai csak vízummal léphetnek be a schengeni övezetbe, ezért több tízmillió ember beutazó- vagy tranzitvízumáról van szó, így ez lesz a legnagyobb adatbázis, amely az abban szereplők mind a tíz ujjlenyomatát tartalmazza. A rendszert össze kívánják kötni a schengeni övezetben fekvő államok valamennyi vízumkiadó konzulátusával és a külső határokon létesített átkelőkkal és olyan biztonsági védelemmel látják el, hogy az arra jogosultakon kívül más ne férhessen hozzá. Ez a megoldás a gyakorlatban két jogszabály elfogadását jelenti: az egyik a vízumkiadásra vagy ellenőrzésre jogosult szervek számára teszi lehetővé az adatok lekérését, a másik a rendőrség és a rendvédelemmel foglalkozó egyéb hatóságok számára biztosít hozzáférési lehetőséget az adatbázishoz. Tekintettel arra, hogy bennünket kifejezetten a rendvédelmi tárgyú kérdések érdekelnek, ezért jelen esetben a rendeletről csak érintőlegesen, míg a határozatról kissé bővebben teszünk említést.

2. A rendelet

A rendelet célja többek között, hogy védekezzen a vízumkereskedelem és csalások ellen, ezáltal segítse az illegális bevándorlók azonosítását és kitoloncolását és egyben a személyek szabad áramlásával keletkezett biztonsági rés újabb kompenzálására szolgál a közös vízumpolitika és annak megfelelő használata, hiszen a szabad mozgás mellett a magas biztonsági szint elérése is cél.

A VIS célja, hogy javítsa az EU vízumkiadási eljárásának irányítását és biztonságát, emellett a Schengeni Információs Rendszer és a menedékjogot-kérőket nyilvántartó Eurodac rendszer után az Unió harmadik legnagyobb adatbázisa, amely a

⁹⁷ Javaslat: a Tanács határozata a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok belső biztonságért felelős hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, konzultációs céllal történő hozzáférésről /* COM/2005/0600 végleges - CNS 2005/0232 */

schengeni vízumigénylők személyes és biometrikus adatait fogja tárolni öt éves időszakkal. Az adatbázishoz a vízum, a bevándorlás, a menekültügyi és a határellenőrző hatóságok férhetnek hozzá, valamint a tagállamok végrehajtó hatóságai és bizonyos esetekben az Europol. A közös adatbázis egyformán hasznos a tagállamok és a vízumigénylők részére, miután tárolni fogja az igénylők minden korábbi kérelmét és azok eredményeit, ezzel hatékonyabbá teszi az ügyintézését és növeli a tagállami bizalmat.

A VIS létrejöttével lehetővé válik, hogy a tagállamok a vízumra vonatkozó adataikat elektronikus úton bevigyék és lekérdezzék a rendszerből. Ennek érdekében a SIS-hez hasonlóan létrehozásra került egy központi rendszer (CS-VIS) és emellett az egyes országokban kialakításra kerültek a nemzeti interfészek (NI-VIS). A hálózatban az EU tagállamain kívül Norvégia, Svájc és Izland is szerepet vállal, míg az Egyesült-Királyság és Írország nem vesz részt a közös vízumpolitikában, így speciális kérdés, hogy ők milyen formában tudnak ehhez a hálózathoz kapcsolódni, mert a hozzáférésre természetesen igényt tartanak.

3. A határozat

Tisztában vagyunk azzal, hogy a VIS olyan információs rendszer, amelyet az európai vízumpolitika alkalmazása érdekében, és nem bűnüldöző eszközként fejlesztettek ki, de érthető, hogy egy ilyen méretű információt tartalmazó adatbázist a bűnüldözésre szakosodott szervezeti egységek is hasznosíthatónak tartanak és szeretnék az abban tárolt adatokat felhasználni a bűncselekmények felderítéséhez és megelőzéséhez. Ezzel együtt nem minden egyes bűncselekmény okán lehetne az adatokhoz hozzáférni, hanem kizárólag a terrorizmussal és a súlyos bűncselekményekkel összefüggő esetekben, mivel ezek azok a bűncselekmények, amelyeknél a naprakész információk mielőbbi megszerzése elengedhetetlen a sikeres felderítés érdekében, valamint csak ezt tartják elfogadhatónak a döntéshozatalban részt vállaló szervezetek is.

Mivel a rendelet első pilléres területet szabályoz, ezért szükség volt egy olyan jogforrás megalkotására is, amely lehetőséget teremt a harmadik pillérben érintett szerveknek az adatbázisban történő kutatásra. A határozat tervezetét a Bizottság terjesztette elő, tárgyalása pedig Tanácsi munkacsoportban történt, de a szöveg véglegesítése a cikk írásának pillanatában még nem zárult le.

3.1. A belső biztonságért felelős hatóságok

Az 1. cikk a tervezet tárgyát és hatályát jeleníti meg, majd a 2. cikkben kerül sor a meghatározásokra. Már a címből kiderül, hogy a hozzáférés a belső biztonságért felelős hatóságok és az Europol számára megengedett, azonban az is kizárólag konzultációs céllal. Ezen a helyen kell megemlíteni, hogy mindig egy vitára okot adó kérdés az, hogy mit takar valójában a belső biztonsággal foglalkozó hatóság kategóriája, hiszen még jelenleg sincs egységes rendvédelmi struktúra az EU-n belül, így ebből következik, hogy ez a fogalom is eltérő jelentéssel bír a különböző országokban. Jelen esetben még az idegen nyelvről történő fordítás sem könnyíti meg a helyzetünket, hiszen az „internal security” kifejezés szó szerinti fordítása helyes, azonban magyarázatot nem ad a problémánkra. Megjegyzendő, hogy a tárgyalások során ez mindig is vitás pont volt és az alternatív javaslatként szereplő „designated authority” kifejezés még mindig napirenden van, de bármelyik jelenjen meg a hivatalos anyagban, az értelmező rendelkezés erre vonatkozó része nem fog megváltozni.

Nyilvánvalóan nem lehet vitás, hogy a rendvédelemmel foglalkozó szervek⁹⁸ súlyos bűncselekményekre is hatáskörrel rendelkező egységei hozzáférjenek-e az adatokhoz, hanem ebben az esetben különösen a titkosszolgálatok kérdése kerül előtérbe. Elsősorban az a kérdés merül fel, hogy milyen kategóriába soroljuk őket. Van, ahol a belső biztonsággal foglalkozó hatóságok magukban foglalják a titkosszolgálatokat és van, ahol nem. Van, ahol annak alapján kívánják kategorizálni a szerepüket, hogy rendelkeznek-e hatáskörrel egyes bűncselekmények (kiemelten a terrorizmus) felderítésére, nyomozására vagy sem, de leglátványosabban az angol és a német szemlélet közötti eltérés miatt van súlya ennek a megkülönböztetésnek. Míg az egyik kategorikusan távol akarja tartani a titkosszolgálatokat, a másik hatásköri megfontolásból szeretné ideértetni azokat, de meg kell jegyezni, hogy egyre inkább úgy tűnik, félre kell tenni a titkosszolgálatokkal kapcsolatban támasztott ellenérzéseinket és tudomásul kell venni, hogy a terrorizmus elleni hatékony küzdelemhez szükség van ezeknek a szolgálatoknak a tevékenységére - természetesen kiemelt kontroll mellett - hiszen az ügyek titkossága nem lehet egyenlő a titkosan működő szervezettel vagy annak jogállami ellenőrizhetetlenségével. Mivel a tagországokat tekintve a fenti fogalom meghatározására egységes szabály nincs és nem dönthető el egyértelműen, hogy ezek a szervek jogosultak-e a hozzáférésre vagy sem, így valamilyen áthidaló megoldást kell találni az egységes értelmezésre. Amellett, hogy az értelmező rendelkezésekben meghatározzák a belső biztonságért felelős hatóságok⁹⁹ fogalmát, gyakorlatilag a tagállamok belső szabályaira bízzák, hogy melyik értelmezést választják. A helyzet megkönnyítése és a kompromisszum érdekében született az a döntés, hogy egy mellékletben kell felsorolni azokat a szerveket, amelyek a hozzáférésre jogosultságot kapnak.

3.2. A központi hozzáférési pont

Az együttműködésben részt vevő tagállamoknak ki kell jelölniük egy olyan központi hozzáférési pontot, amelyen keresztül a rendszerben tárolt adatokat le lehet kérdezni. Mivel ennek az egységnek a kiválasztása szintén az adott tagállam jogosultsága és nincs számbeli korlátozás, akár több ilyen pont is kijelölhető. Ez a megoldás teljes mértékben harmonizál az utóbbi évek tendenciájával, amely arra törekszik, hogy a széttagolt információcseré helyett egy központi egység koordinálja és továbbítsa az adatokat, így sokkal kisebb az esélye annak, hogy az információk elkallódnak, esetleg párhuzamosan futnak, emellett nem kell külön keresni a hatáskörrel rendelkező szerveket, hanem azok egy előzőleg összeállított listáról kiválaszthatóak. Gazdaságossági szempontból is előnyös, hiszen nem kell minden egyes egységhez egy informatikai rendszert kiépíteni, továbbá tekintettel arra a tényre, hogy az adatbázishoz kevesebb személy férhet hozzá, így utólag ennek a visszaellenőrzése is egyszerűbbé válik.

A tervezet 4. cikkében és a mellékletben felsorolásra kerülő speciális egységhez fordulhatnak a nemzeti hatáskörrel rendelkező szervek (az előbb vázolt belső biztonságért felelős hatóságok) írásban, akár elektronikus úton is, természetesen megfelelő indoklással. A lekérdezés egy konkrét esetre¹⁰⁰ vonatkozhat és csak abban az esetben, ha alappal

⁹⁸ A rendőrség, csendőrség, határőrség, vám- és pénzügyőrség szervei az egyes országok struktúrájának függvényében.

⁹⁹ „belső biztonságért felelős hatóságok”: a tagállamok terrorcselekmények vagy egyéb súlyos bűncselekmények megelőzéséért, felderítéséért és kivizsgálásáért felelős hatóságai, tervezet 2. cikk 1 (e)

¹⁰⁰ Ez lehet egy konkrét eseményhez, bűncselekményhez vagy személyhez kapcsolódó eset.

feltételezhető, hogy az adatok hozzájárulhatnak a bűncselekmények megelőzéséhez, felderítéséhez vagy nyomozásához. A tervezet szövege ugyanúgy meghatározza a szükséges feltételeket, mint ahogy azt is, hogy mely adatok tekinthetők meg a keresett személyre vonatkozóan. A nemzeti kontaktpontok mellett külön kerülnek szabályozásra az Europol hozzáférési feltételei, amelyek konkrétan az Europol általános, stratégia vagy speciális elemzéseinek céljából vagy az Europol meghatározott feladatainak¹⁰¹ elvégzéséhez szükségesek. Az Europolra is vonatkozik az a kötelezettség, hogy ki kell jelölnie egy speciális egységet (központi hozzáférési pontot), mivel csak ezek alkalmazottai férhetnek hozzá a VIS rendszerhez, de az így megszerzett adatok feldolgozását is csak az adatot bevívó tagállam beleegyezésével végezhetik el. A rendszer ismeretében persze felmerül az a kérdés, hogy ez a mechanizmus gyorsítja-e majd a munkát, hiszen ha a beleegyezést megadó tagállam kérdezné le az adatot, ugyanúgy átadhatná az Europol részére az összekötőtiszti hálózaton vagy a nemzeti egységen keresztül. Az adatbevívó államnak mindkét formában ellenőriznie kell a kérelem jogszerűségét, hiszen egyébként nem volna értelme a beleegyezés követelményrendszerének.

3.3. A személyes adatok védelme

Az adatvédelmi feltételek teljesítésénél kiemelt kérdés, hogy legyen-e önálló adatvédelmi rendelkezése a tervezetnek, vagy várja meg a készülő rendőri és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott adatvédelmi kerethatározat elfogadását, amelyet már közel két éve tárgyalnak uniós szinten. Véleményünk szerint tisztább helyzetet teremt az a megoldás, ha egy normában nem hivatkozunk a jövőben megkötendő jogforrásra, hiszen annak elfogadása mindig valamilyen bizonytalansági tényezőt rejt magában, másfelől az eltérő tárgyalási feltételek alapján elképzelhető, hogy egy olyan határozat születik, amely nem teljes mértékben fedi azokat az igényeket, amelyekre egy jogszabálynak szüksége van.

Alternatív megoldás, hogy önálló adatvédelmi szabályrendszer kerül meghatározásra, amely figyelembe veszi a jelen pillanatban rendelkezésre álló adatvédelmi eszközöket. Garanciát jelenthetnek az egyes országok nemzeti adatvédelmi rendelkezései, az Europol Egyezmény ide vonatkozó szakaszai, emellett az Európai Bizottság által történő feldolgozásának összhangban kell lennie a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő kezelése tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel.

Voltaképpen mindkét megoldás elfogadható, azonban a döntést valószínűleg az határozza meg, hogy melyik megoldás applikálható gyorsabban. Az adatfeldolgozást független hatóság felügyeli majd, az Europol általi feldolgozást pedig az Europol egyezményben alapított közös ellenőrző hatóság is figyelemmel kíséri. Ezeknek a törvényességét évente felülvizsgálják, majd az ezek alapján készült jelentéseket nyilvánosságra hozzák, a hozzáférésekről pedig mind a tagállamok, az Europol és a Bizottság is nyilvántartást vezet és a szükségtelemmé váló adatokat a megőrzési idő lejártá után egy évvel törlik.

Alá kell húzni, hogy az információk átadása a bűnüldözéssel foglalkozó szervek között csak olyan adatvédelmi szabályok alapján megengedett, amelyek európai szinten magas szintű és harmonizált adatvédelmi színvonalat biztosítanak minden résztvevő

¹⁰¹ Az Europol egyezmény 3. cikke (1) bekezdés 2) pontja szerinti feladatok.

államban, egyébként a védelem eltérő szintje és az ellenőrzési céllal az információhoz való hozzáférés közös szabályainak hiánya olyan helyzetekhez vezethet, amikor a minimális adatvédelmi standardokat is figyelmen kívül lehet hagyni.

Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozni kívánja, hogy a bűnüldöző hatóságok számára a VIS-hez való hozzáférés csak egyedi körülmények között, eseti alapon adható meg, szigorú biztosítékok mellett. Más szóval: a bűnüldöző szervek számára az adatok megtekintését megfelelő technikai és jogi eszközök révén egyedi esetekre kell korlátozni.¹⁰²

3.4. A hozzáférés feltételei, az adatok köre

Mivel a számítógépes adatbázis kifejezetten érzékeny adatokat tárol, így természetes az igény arra, hogy válogatás nélkül ne lehessen lekérdezni, ezért a szövegben kikötésre került, hogy a jogosult hatóságok csak a hatáskörük mértékéig férhetnek hozzá a VIS-ben tárolt adatokhoz. Ehhez társul a már említett feltétel, hogy az adatot lekérdezni szándékozó szervnek megfelelő indoklással ellátott kérelmet kell elkészíteni, majd azt levélben vagy elektronikus úton továbbítani a központi hozzáférési pontnak. Emellett teljesülnie kell annak a feltételnek, hogy terrorcselekmény vagy más súlyos bűncselekménnyel összefüggésben kéri az adatot és komoly okkal tehető fel, hogy megtekintésük hozzájárul a bűncselekmény megelőzéséhez, felderítéséhez.

A megtekinthető adatok köre taxatívra került felsorolásra. Ezek a következők:

- vezetéknev, születés kori vezetéknev, korábbi vezetéknev (nevek); utónevek; nem; születési idő, hely és ország;
- a kérelmező jelenlegi állampolgársága;
- az útiokmány típusa és száma, a kiállító hatóság, valamint a kiállítás és a lejárati időpontja;
- fő úticél és a tartózkodás kívánt időtartama;
- az utazás célja;
- az érkezés és az indulás időpontja;
- az első belépés szerinti határ vagy tranzitútvonal;
- lakóhely;
- fényképek;
- ujjlenyomatok;
- a vízum típusa és a vízumbélyeg száma.¹⁰³

Amennyiben ezen adatok alapján megállapítható, hogy azok egy része szerepel a rendszerben és további információkra van szükség, akkor lehet lekérdezni az igénylőlapról származó egyéb adatokat és bármely korábban kiadott, elutasított, törölt, visszavont és meghosszabbított vízummal kapcsolatos adatokat. A tervezet külön rendelkezik azon

¹⁰² Az európai adatvédelmi biztos véleménye a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok belső biztonságért felelős hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, konzultációs céllal történő hozzáférésről szóló tanácsi határozati javaslatról (COM(2005) 600 végleges) (2006/C 97/03) 1.2.c)

¹⁰³ A 2005/0232 (CNS) dokumentum alapján

országok hozzáféréséről, amelyekre a VIS rendelet nem alkalmazható, nevezetesen Nagy-Britanniáról és Írországról.

4. Miért határozat

A Tanács az együttműködés ezen területén valamely tagállam vagy a Bizottság javaslatára, egyhangúan közös álláspontot (common position, position commune), kerethatározatot (framework decision, décision-cadre), illetve határozatot (decision, décision) fogadhat el, továbbá kidolgozhat megállapodást (convention), amelyet aztán elfogadásra ajánl a tagállamok számára.¹⁰⁴

Kérdés, hogy a négy jogforrás közül miért pont a határozati forma került megállapításra?

Az első, a közös álláspont nem lett volna alkalmas, hiszen csak az unió viszonyát határozza meg az egyes kérdésekhez. A kerethatározat a különböző tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek a közelítésére szolgáló eszköz. Az egyezmény még szóba jöhetett volna, de épp a nemzetközi szerződésekhez hasonlóan, a nehézkes ratifikációs eljárások miatt egyre kevésbé bizonyul hatékony eszköznek és tulajdonképpen egy első pilléres rendelettel szabályozott területhez enged hozzáférést, ezért ez a forma sem lehetett alternatíva. Nem véletlen, hogy a Bizottság, mint kezdeményező ezt a formát választotta, amiből következik, hogy az ő javaslata a mérvadó. A határozatokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit kivéve bármely olyan célból el lehet fogadni, amely a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés célkitűzéseivel összhangba hozható.

Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a harmadik pillér keretén belül megengedett jogszabályi hierarchia keretéből a határozati forma semmiképpen sem tévesztendő össze a közösségi jog határozati formájával.

5. A rendszer alapelvei: A szubszidiaritás és az arányosság

Néhány szót kell ejteni még az alapelvekről is, hiszen minden egyes közösségi jogszabály létrehozásakor figyelemmel kell lenni ezekre, ezért a javaslat természetesen tartalmazza a szubszidiaritás¹⁰⁵ és az arányosság elvét is.

„A biometria használata és az adatbázishoz való hozzáférhetőség az alapvető jogokra nagy hatással lehet, ezért fontos, hogy az alapvető jogok esetében a szükségesség és arányosság elveit betartsuk és hogy a biztonsági hatóságok hozzáférése nem rutinfeladat, hanem szigorúan ellenőrzött legyen” – mondta Sarah Ludford brit liberális képviselő.

A Közösség a Szerződésben számára megállapított hatáskörök és célkitűzések határain belül köteles eljárni. Azokon a területeken, ahol a Közösségnek nincs kizárólagos hatásköre, a Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban, csak akkor és csak olyan mértékben léphet fel, amennyiben az adott fellépéssel elérni kívánt cél a tagállamok

¹⁰⁴ Várnay Ernő - Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK Kerszöv, Budapest 2005, 214. o.

¹⁰⁵ Az EU Alkotmány cikkét az I. Mendez de Vigo (ENP-ED spanyol képviselő) által elnökölt „Szubszidiaritás”-munkacsoport tevékenysége során dolgozták ki. A képviselőcsoport a szubszidiaritás elvét alapvetően politikai elvként tekintette, amelynek megvalósítása jelentős mérlegelési teret nyújt az intézmények számára. Ebből kifolyólag a szubszidiaritás-elv tiszteletben tartásának ellenőrzését már a jogi aktus életbelépését megelőzően gyakorolni kell, s ennek a folyamatnak alapvetően politikai természetűnek kell lennie.

fellépésével nem érhető el kielégítően, miközben a célzott fellépés – akár méretgazdaságossági okok, akár hatásai miatt – a Közösség révén jobban elérhető.¹⁰⁶

Az európai törvényalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és arányosság elvei tekintetében külön indokolni kell. Minden európai törvényalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – európai kerettörvény esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. Az európai törvényalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.¹⁰⁷

A tagállami parlamentek számára a tervezett jogszabályszövegek vizsgálatára és a szubszidiaritásról szóló indokolt vélemények elkészítésére biztosított időtartam 6 hétről 8 hétre nő (a nemzeti parlamentekről és a szubszidiaritásról és arányosságról szóló jegyzőkönyv ennek megfelelően módosul).

A szubszidiaritást ellenőrző megerősített mechanizmus jön létre abban az értelemben, hogy ha egy jogalkotási aktus tervezetét a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok egyszerű többségével megtámadják, a Bizottság újra megvizsgálja a tervezett jogi aktust, amelyet fenntarthat, módosíthat vagy visszavonhat. Ha a Bizottság úgy dönt, hogy fenntartja a tervezetet, indokolással ellátott véleményben meg kell indokolnia, hogy véleménye szerint miért felel meg a tervezet a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolással ellátott véleményt a nemzeti parlamentek indokolással ellátott véleményével együtt továbbítani kell az uniós jogalkotónak, hogy azt a jogalkotási eljárásban figyelembe vegye. Ez egy külön eljárást indít el:

- a rendes jogalkotási eljárás szerinti első olvasat lezárását megelőzően a jogalkotó (a Tanács és a Parlament) megvizsgálja a jogalkotási javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, különös figyelmet szentelve a nemzeti parlamentek többségének véleményét tükröző indokolásnak, valamint a Bizottság indokolással ellátott véleményének;
- Amennyiben a jogalkotó által — a Tanács tagjainak 55%-át képező többséggel vagy az Európai Parlament szavazatainak többségével — elfogadott vélemény szerint a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslatot el kell vetni. (A szubszidiaritásról és az arányosságról szóló jegyzőkönyv ennek megfelelően módosul).¹⁰⁸

Az általános elveknek megfelelően az Európai Bizottság természetesen vizsgálta az alapelvet és a következőkre jutott.

¹⁰⁶ EK szerződés (maastrichti iktatta be) 5. (3/B.) cikk

¹⁰⁷ 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról 5. cikk

¹⁰⁸ Elnökségi következtetések – Brüsszel, 2007. június 21-22.

A javaslat célkitűzéseit a tagállamok a következő okok miatt nem tudják kielégítően megvalósítani:

Az intézkedésnek nincs jogalapja: mivel a VIS a Közösség hatáskörében létrehozott adatbázis, az egyes tagállamok önmagukban nem engedélyezhetik a bűnüldöző hatóságok számára a VIS-hez történő hozzáférést. Továbbá az Európai Unióról szóló szerződés IV. címe alapján létrehozott meglévő nemzeti vízum-adatbázisok, amelyek a tagállamok közötti vízumadatcsere céljából elérhetők az illetékes hatóságok közötti egyes együttműködési rendszerek számára, nem olyan kategóriájú adatokat tartalmaznak, mint a VIS, és csak egy-egy tagállam között teszik lehetővé a közvetlen információáramlást. A hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslatban megállapított „hozzáférhetőség elve” kizárja a hatálya alól a VIS-hez és annak adataihoz történő hozzáférést.¹⁰⁹

Már a bizottság javaslatában is említésre került, hogy a szöveg megfelel az arányosság kritériumainak, hiszen nem lép túl a célkitűzések szükséges mértékén, mivel a lekérdezéseket csak a tagállamok illetékes hatóságai és az Europol számára engedi meg konkrét esetekre korlátozva, ezzel is kizárva az automatikus hozzáférést.

6. Összegzés

Azt, hogy ez a rendszer hasznos lesz-e vagy sem, csak az elkövetkezendő évek tapasztalatai fogják megmutatni. Elsősorban függ majd attól, hogy milyen számban kerül sor az adatok lekérdezésére és azok mennyiben járulnak hozzá a folyamatban lévő nyomozásokhoz, felderítésekhez. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a bűnüldözéssel foglalkozó szervek tisztában legyenek majd ezzel az új lehetőséggel is, aminek a megismertetésére véleményünk szerint minden rendelkezésre álló fórumot ki kell használni, hiszen a gyakorlatból már tudjuk, hogy még az Europol létével, szerepével sincsenek sokan tisztában, azzal meg, hogy milyen kapacitásokat rejt a szervezet, még kevesebben. Nyilvánvaló, hogy jó pár év telik majd el, mire kiforrott, rutinszerű feladattá válik a VIS rendszerben történő adatlekérés, de jelen pillanatban érezhető, hogy kivétel nélkül igen optimista várakozás előzi meg ennek az adatbázisnak a használatát és ezzel együtt elmondható, hogy reményeink szerint nem csak a vízumkiadással összefüggő feladatok során kap csak szerepet az adatbázis, hanem minél több személy azonosítását teszi majd lehetővé a bűnüldöző munka során is.

¹⁰⁹ Javaslat: a Tanács határozata a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok belső biztonságáért felelős hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, konzultációs céllal történő hozzáférésről /* COM/2005/0600 végleges - CNS 2005/0232 */