

Az Europol adatkezelői tevékenysége feletti kontroll^[1]

I. BEVEZETÉS

A rendőri együttműködés területén az elmúlt időszakban jelentős előrelépések történtek a bűnüldözés és bűnmegelőzés hatékonysága érdekében, de ezzel együtt az igazságügyi együttműködés nem fejlődött olyan dinamikusán, ami együtt jár azzal, hogy a meglévő struktúra kontrollmechanizmusa hiányosságokat mutat, hiszen az Europol-határozat nem tartalmaz hatékony, független és hézagmentes jogorvoslati lehetőséget, így annak szabályozása a tagállamokra tartozik.^[2]

Lisken és Mokros egy tanulmányában az Europol-t egyenesen „elszabadult” rendőrhatalomként aposztrofálta,^[3] mely állítás valóságtartalmának vizsgálata történik meg ebben a tanulmányban. Az „elszabadult” kifejezés szükségképpen maga után vonja, hogy az Európai Rendőrségi Hivatal és a tagállami rendőrségek, valamint az azok feletti kontroll között párhuzamot vonjunk. A nemzeti rendőrségek esetében megállapíthatjuk, hogy azok hierarchikusan felépítettek, és a hierarchia élén a miniszter áll. A miniszter pedig politikai és jogi felelősséggel is bír. Jellemző továbbá a tagállami rendőrségekre, hogy ügyészi szervezet törvényességi kontrollja alatt működnek, amely azonban európai szinten nem létezik. De meg kell jegyezni, hogy a két szervezet feladataik tekintetében lényegesen el is térnek egymástól.^[4] Az Europol főként adatokat gyűjt, de bizonyos körben már operatív, nyomozati jogkörrel is rendelkezik: ez jelenti információk összegyűjtését, tárolását, feldolgozását, elemzését és cseréjét, valamint az Europol feladata „a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva”.^[5]

[1] A tanulmány a *Jog - Állam - Politika* IV. évfolyamának 4. számában megjelent *Az Europol bűnügyi adatkezelése* című tanulmány második része. Nagy, 2012, 23-54.

[2] Ábrahám, 2001, 121-122.

[3] Lisken - Mokros, 1998, 200-205. vö. Holé, 2007, 66. vö. Douglas-Scott, 2004, 235.

[4] Beaucamp, 2007, 802.

[5] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 88. cikk (2) bek.

II. A JOGORVOSLATRÓL ÁLTALÁBAN

Az Europol diszkrecionális működésének egyik kiindulópontja a demokratikus legitimitáció igazolatlansága. A német alkotmánybíróság az 1993. évi Maastricht-ítéletben tett kísérletet arra, hogy az Európai Rendőrségi Hivatal „demokrácia-deficit” problémáját megoldja. Ez azonban „visszajára sült el.” Az ítéletben az alkotmánybíróság kimondta, hogy a Bizottság függetlenségére vezethető vissza az Europol legitimitációjának kérdése. A Bizottság azon túl, hogy végrehajtói feladatokat lát el (különösen a versenyjog területén gyakorolt hatósági jogosítványainak gyakorlása esetén), a jogalkotás területén is fontos szerepet tölt be. Ebből kifolyólag tevékenysége felett kétfajta ellenőrzésnek kell megvalósulnia: egyrészt hatósági ellenőrzésnek a Tanács érvénytelenítési és utasítási hatáskörének gyakorlása felett, másrészt kormányzati ellenőrzésnek, például az Európai Parlament közreműködésének a Bizottság tagjainak kinevezésénél.^[6]

A megfelelő ellenőrzési rendszer mikéntjére azonban nincsen jól bevált „recept.” Véleményem szerint a megfelelő jogorvoslati fórumot nemcsak közösségi szinten, hanem nemzeti szinten is meg kell teremteni. Az Europol tevékenysége felett számos kontroll biztosított, így példának kedvéért általános kontroll a Tanács és az igazgatótanács által, pénzügyi kontroll, politikai kontroll, adatvédelmi kontroll és bírói kontroll. Témánk szempontjából ez utóbbi kettő bír különös jelentőséggel, így ezek vizsgálata történik meg a tanulmány keretében.^[7]

Mielőtt azonban rátérnék az egyes kontrolleljáráások tárgyalására, kitérnék arra, mit is jelent a jogorvoslati jog. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 13. cikkében foglalt hatékony jogorvoslati joggal összefüggésben kifejtette, hogy ez az alapjog nem minden esetben követeli meg a bírósági eljárást, csak hatékony jogorvoslati garanciát ír elő,^[8] amely akkor teljesül, ha a jogorvoslatot elbíráló szerv vagy személy független.^[9] Ez azt jelenti, hogy az ügyben eljáró személy külső tényezők által nem befolyásolható, csak a törvénynek és a jognak lehet alárendelve.^[10] További követelmény, hogy az eljáró személy pártatlan legyen, amely a szubjektív beállítódását jelenti az ügyben résztvevők tekintetében.

A jogorvoslati jog akkor tud érvényesülni, ha elbírálása esetén a hatóság jogilag kötelező döntést hoz. A bírósághoz fordulás jogát tartalmilag kell tehát értelmezni. Ebből következik, hogy a formálisan biztosított bírói út nem elegendő az alapjog érvényesüléséhez.^[11] A magyar Alkotmánybíróság is hasonlóan foglalt

[6] Holé, 2008, 115–117.

[7] Kretschmer, 2007, 172.

[8] Case of Klass and others v. Federal Republic of Germany

[9] Case of Silver and others v. the United Kingdom

[10] Case of Campell and Fell v. the United Kingdom (Application No. 7819/77)

[11] Case of Campell and Fell v. the United Kingdom (Application No. 7819/77), Case of Sramek v. Austria (Application No. 8790/79), Case of Benthem v. the Netherlands (Application No. 8848/80)

állást, mikor kimondta, hogy a bírói út biztosítása önmagában nem elegendő a megfelelő jogorvoslat biztosításához. „A jogviszonyokat véglegesen lezáró bírói eljárás nem szólhat más szervek döntéseinek vagy elhatározásának formális felülvizsgálatáról”, hiszen ebben az esetben a jogorvoslatihoz való jog kiüresedne. „A jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Az eljárási szabályoknak kell azonban azt biztosítaniuk, hogy az egyes jogintézmények kapcsán a jogorvoslat úján a bármilyen irányból bekövetkező jogsérelem valóban és érdemben orvosolható legyen.”^[12]

Ez ismételtelen megerősíti azt az állítást – miszerint nem kell feltétlenül az sem, hogy bíróság legyen a kontrollszer – csak az a követelmény, hogy független legyen.^[13]

III. ADATVÉDELMI KONTROLL

Az Europol-határozat megteremti az adatvédelmi tisztviselő működésének jogi alapjait, aki az Europol-személyzet független tagja. Autonómiája garanciáinak meghatározására az igazgatótanács van kijelölve. Azonban fontos lenne, hogy az adatvédelmi tisztviselő függetlenségének meglegyenek a megfelelő jogi keretei, hiszen az adatvédelmi garancia csak így érvényesülhet. Eszerint rögzíteni kellene a kinevezés és az elbocsátás szabályait.

Az adatvédelmi tisztviselőre vonatkozó szabályok túl általánosak, és feladatainak meghatározása sem egyértelmű: nem taxatív és nem elég konkrét ahhoz, hogy kötelességei megfelelő módon körvonalazódjanak.

Az adatvédelmi tisztviselő, aki együttműködik további Europol szervekkel – így a közös ellenőrző szervvel, az adatfeldolgozási eljárásokért, képzésért és tanácsadásért felelős személyzettel – biztosítja a személyes adatok vonatkozásában az adatvédelmi előírások betartását, ügyel arra, hogy a személyes adatok továbbításáról és beérkezéséről nyilvántartást vezessenek, továbbá biztosítja, hogy az adatalanyok kérelme esetén tájékoztassák őket jogaikról. Az Europol-határozatnak azonban az már nem képezi tárgyát, hogy ezen feladatainak milyen módon tesz eleget.

Ha az adatvédelmi tisztviselő a személyes adatok jogszerűtlen kezelését észleli, akkor erről értesíti az igazgatót, és kötelezi arra, hogy meghatározott határidőn belül szüntesse meg a szabálytalanságot. Ha ennek az igazgató nem tesz eleget, a tisztviselő az igazgatótanácsot értesíti, amely a közösen „kialakított” határidőn belül válaszadásra köteles. Ha az igazgatótanács sem szünteti meg a szabálytalanságot, a tisztviselő a közös ellenőrző szervhez fordulhat.

[12] 47/2003. (X. 27.) AB határozat

[13] Milke, 2003, 212., 232., 234.

A tisztviselő feladatai közé tartozik az is, hogy évente jelentést készít, amelyet az igazgatótanács és a közös ellenőrző szerv elé terjeszt. Feladatai és jogosítványai alapján megállapíthatjuk, hogy az adatvédelmi tisztviselő egy véleményező, javaslattevő és nem döntést hozó szerv.^[14] Bármely Europol-helyiségbe beléphet, és mivel eljárása során minden adathoz hozzáférhet, így birtokába kerülhetnek Europol kezelésében levő információk.^[15] Ez azt jelenti, hogy láthat szigorúan titkos minőségű adatokat is, mely minősített információk tekintetében az EU egésze irányadó szabályokat alkalmaz.^[16]

Tagállami szinten az Europol határozat alapján nemzeti ellenőrző szervet kell kijelölni, amely ellenőrzi és biztosítja, hogy az adatoknak az Europol adatbázisába történő rögzítése, az abból való lekérdezése, illetve az adatok továbbítása jogszerű legyen, ne sértse a személyes adatokhoz való jogot. A nemzeti ellenőrző szerv adatvédelmi szempontból kontrollálja a nemzeti egység és az összekötő tisztviselő munkáját is, melynek teljesítéséhez az Europol a következő eszközöket adja: saját összekötő tisztviselők hivatali helyiségeibe való belépés joga; irataikhoz való hozzáférés joga és a belső jog alapján vagy a nemzeti egységen keresztül vagy a saját összekötő tisztviselőn keresztül hozzáférés joga a tagállam által az Europol Információs Rendszerben rögzített adataihoz, illetve az Europol által rögzített azon adatokhoz, amelyet egyéb rendszerben rögzítettek.

A nemzeti ellenőrző szerv az Europolnál folytatott ellenőrzésről és az általa megtett lépésről a közös ellenőrző szervet értesíti.^[17] A nemzeti ellenőrző szervek uniós szabály alapján jogosultak eljárni.^[18]

A közös ellenőrző szerv a kontrollmechanizmusok kiemelt szereplője, amelynek szabályai tekintetében az Europol-egyezményhez képest lényeges változás nem történt.^[19] A közös ellenőrző szerv egy független szerv: ellenőrzi, hogy az Europolnál lévő adatok tárolása, feldolgozása, felhasználása, továbbítása jogszerűen történik-e. Az ellenőrző szerv a nemzeti ellenőrző szerv 5 évre kinevezett legfeljebb két tagjából áll, akik tagállamonként együttesen egy szavazati joggal rendelkeznek.^[20] A tagok esetében rögzítik ugyan a függetlenség elvét, valamint azt, hogy a tagok kizárólag jogszabályoknak vannak alárendelve, és nem utasíthatók, de ennek intézményi garanciáit is meg kellene teremteni.

A közös ellenőrző szerv eljárási szabályzata tartalmaz összeférhetetlenségre vonatkozó irányelveket: eszerint az összeférhetetlenséget az érintett tagnak kell bejelentenie. Ha nem jelenti be, akkor nem kerülhet sor a kizárására, ha viszont bejelenti „érdekeltségét”, akkor tartózkodnia kell a határozathozatalban való részvételtől. Nem egyértelmű a szabályzat megfogalmazása, miszerint „szük-

[14] O’Neil, 2010, 221.

[15] Europol-határozat 28. cikk

[16] Europol-határozat 46. cikk

[17] Europol-határozat 33. cikk

[18] Gleiß, 1998, 757.

[19] De Moor, 2010, 1116.

[20] Europol-határozat 34. cikk (1) bek.

ség esetén” a szavazatok többségével kizárhatják az ülésen résztvevők^[21] „ezt a személyt”. Hiszen ebből az következik, hogy nem minden esetben szavaznak a tagok a kizárásról, de hogy mely esetekben szükséges a szavazás, az nem derül ki. Úgyszintén nem világos, hogy a jogalkotónak az lehetett-e a szándéka, hogy az „ezt a személyt” – mármint aki bejelenti érintettségét – kifejezés használatával a kizárásról való döntés csak az érdekeltségét bejelentő személyre vonatkozhat-e. Azaz hivatalból nem dönthet az ülés olyan személy kizárásáról, akiről olyan tudomásuk van, hogy érintett lehet az ügyben? A kizárt vagy visszalépett tag helyébe a póttag lép. Azonban arra vonatkozóan már nincs rendelkezése, hogy mi történik akkor, ha a póttag is összeférhetetlen.

A közös ellenőrző szerv a fellebbezés elbírálására fellebbviteli bizottságot hoz létre, mely a közös ellenőrző szerv küldöttségének egy-egy tagjából áll, és minden tag mellé helyettes tagot kell kijelölni.^[22] A közös ellenőrző szerv végleges és kötelező döntést hozhat. Fontos lenne, hogy a „senki nem lehet saját ügyének bírója” elv maradéktalanul teljesüljön a kontroll eljárások során.^[23]

A fellebbviteli bizottságban való részvételre és az összeférhetlenségre speciális szabályok vonatkoznak. A tag nem vehet részt a döntéshozatalban, ha tudatja összeférhetetlenségét vagy kizárják. Köteles jelezni, ha „súlyos kétely merül fel a pártatlanságával kapcsolatban, vagy olyan egyéb körülmények merülnek fel, amelyek károsan befolyásolhatják egy fellebbezés megfelelő elbírálását.” További jóváhagyás nem kell ahhoz, hogy a döntéshozatalban ne vegyen részt. A bizottság akkor dönthet a kizárásról, ha a fellebbezéssel érintett valamely fél az imént meghatározott indokkal vagy a függetlenség hiányára hivatkozással kifogásolja a tagot vagy póttagot.^[24]

Az Europol köteles minden segítséget megadni a közös ellenőrző szerv munkájának ellátásához, így felvilágosítást adni, iratokba, fájlokba való betekintést biztosítani, valamint minden hivatali helyiségbe belépést engedélyezni. Újdonság annak előírása, hogy a közös ellenőrző szerv együttműködik más ellenőrző hatóságokkal, és – mint ahogy fentebb már említettem – kooperál az adatvédelmi tisztviselővel is.

Ha a közös ellenőrző szerv jogsértést észlel, akkor észrevételeivel az igazgatóhoz fordul, aki erre vonatkozóan megküldi a válaszát. Ha a választ a közös ellenőrző szerv nem találja megfelelőnek, akkor az igazgatótanács elé kerül az ügy.

A közös ellenőrző szerv nemcsak hivatalból indít eljárást, hanem kérelemre is. A szervhez fordulhat a kérelmező, ha a hozzáférésre, ellenőriztetésre, helyesbítésre vagy törlésre irányuló kérelmére adott válasszal nem ért egyet. A felleb-

[21] Az ülés akkor határozatképes, ha a küldöttségek legalább kétharmada részt vesz rajta. [Eljárási szabályzat 6. cikk (3) bek.]

[22] Az Europol közös ellenőrző hatóságának 29/2009 sz. jogi aktusa eljárási szabályzatának megállapításáról (a továbbiakban: eljárási szabályzat) 13. cikk (1) bek.

[23] Milke, 2003, 221.

[24] Eljárási szabályzat 4. cikk (2) bek., 14. cikk (1)–(3) bek.

bezésnek az sem akadály, ha az eljárni jogosult és egyben kötelezett szerv határidőn belül nem hoz döntést. Erről az Europol a válaszában tájékoztatja is a kérelmezőt.^[25] A közös ellenőrző szerv eljárási szabályzata szerint a fellebbezést a válasz kézhez vételétől számított három hónapon belül írásban, panasz formájában nyújthatja be az érintett személy a közös ellenőrző szervnél. Amennyiben nem kézbesítik a határozatot, akkor a kézbesítésre előírt határidő leteltétől kell a három hónapos határidőt számítani.^[26] Ebben az esetben az érintett személy anélkül élhet fellebbezési jogával, hogy tudna arról, hogy mi történt a kérelmével. A fellebbezést a közös ellenőrző szerv fellebbviteli bizottsága bírálja el, akiket – a felek kérelmére – az eljárás során meg lehet hallgatni. Az eljárás jogerős érdemi határozattal zárul, szemben az adatvédelmi tisztviselő eljárásával, amely érdemi kötelező döntést nem hoz. A közös ellenőrző szerv határozatának végrehajtásáról az Europol gondoskodik.

A közös ellenőrző szerv határozatának meghozatala előtt egyeztet azzal a nemzeti ellenőrző szervvel vagy azzal a hatáskörrel rendelkező igazságügyi szervvel, ahonnan az információ származik vagy azzal, amelyik közvetlenül érintett. A közös ellenőrző szerv a döntésében mindenfajta információközlést elutasíthat.

A közös ellenőrző szerv csak kétharmados többséggel hozhatja meg határozatát az Europol kifogásával ellentétesen, ha a fellebbezés az Europol által az Európai Információs Rendszerbe bevitt adatokkal függ össze vagy elemzési munkafájlokban vagy egyéb Europol-adatrendszerben rögzített adatokhoz való hozzáféréshez kapcsolódik, feltéve, hogy az Europol kifogását továbbra is fenntartja. A kétharmados szavazati többséget igénylő határozat meghozatala előtt az érintett tagállammal konzultál. Ha a kétharmados többség hiányzik a határozat elfogadásához, akkor értesíti a kérelmezőt a fellebbezése elutasításáról, anélkül, hogy a kérelmező adatára vonatkozó bármilyen információt, beleértve annak kezelésének tényét kiadná. A kétharmados többség nem kell ahhoz, ha a kérelem ugyanezen adatok ellenőrzésére irányul. Ebben az esetben a közös ellenőrző szerv gondoskodik arról, hogy az Europol elvégezze a szükséges ellenőrzést. Ennek megtörténtéről a kérelmezőt a közös ellenőrző szerv értesíti, de arra vonatkozó információt, hogy az adatait a szerv ténylegesen kezeli-e, nem adhat ki.

A közös ellenőrző szerv akkor gondoskodik a szükséges ellenőrzések elvégzéséről, ha a kérelmező hozzáférési jogosultságát kívánja gyakorolni, de az előbbi szabályoktól eltérően ez a fajta ellenőrzés nem az Europol által, hanem valamely tagállam által, az Europol Információs Rendszerben rögzített, illetve elemzési munkafájlokban vagy egyéb Europol-adatrendszerben rögzített adatokra terjed ki. Az ellenőrzéshez kapcsolódó tájékoztatásra vonatkozó szabályok viszont az előbbiekkal megegyeznek.

[25] Europol-határozat 32. cikk (1)–(2) bek., 34. cikk (2) bek. a)-b) pont, (4)–(5) bek.

[26] Eljárási szabályzat 18. cikk (1) bek.

A közös ellenőrző szervnek javaslattevő szerepe is van, azaz valamely adatvédelmi probléma felmerülése esetén javaslatot dolgoz ki az Europol számára.

Tevékenységről évente jelentésben számol be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, de a jelentés nyilvánosságáról és a nyilvánosságra hozatal módjáról maga a közös ellenőrző szerv dönt.^[27]

1. Parlamenti kontroll

A parlamenti kontroll tekintetében lényeges változás következett be: az Europol-határozat hatályba lépésével az Europol kormányközi szervből ügynökséggé lépett elő, amely együtt járt azzal is, hogy 2010. január 1-jétől nem a tagállamok hozzájárulásából gazdálkodik, hanem az EU költségvetési juttatásából. Ez azt is jelenti, hogy költségvetési szempontból az Europol feletti kontroll lényegesen megváltozott.

A Parlament általános ellenőrzési jogköre azonban számottevően nem változott.^[28] Az Europol-határozat csak annyit ír elő, hogy a Tanács elnöksége, az igazgatótanács elnöke, valamint az igazgató az Európai Parlament kérelmére köteles megjelenni az EP előtt kérdések megválaszolása végett. A válaszadás során azonban figyelemmel kell lenniük a diszkréciós és titoktartási kötelezettségükre.^[29] A parlamenti kontroll biztosítása azért játszik kiemelt szerepet, mert az a demokratikus részvétel és ellenőrzés kulcsszereplője. Annál is inkább, hogy európai szinten nincsen olyan szerv (pl. európai ügyészség), amely a törvényességi ellenőrzés tekintetében eljárhatna.^[30]

Mindemellett utalnom kell a Lisszaboni Szerződés által előidézett lényeges változásra is, mely szerint az Európai Parlament jogalkotóvá lépett elő. A Lisszaboni Szerződés az EP-re és a Tanácsra nézve jogalkotói kötelezettséget irányoz elő: a 88. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.” Kérdés, hogy ez a rendelkezés jogalkotási kötelezettséget ró-e az uniós szervekre, hiszen ezen jogalkotási eljárási előírásoknak a jelenleg hatályosuló Europol-határozat nem felel meg.

A tagállami parlamentek viszont még a csekély szerepüket is elveszítették a határozat hatálybalépésével, mert hogy az Egyezményel szemben [34. cikk (3) bek.] még csak utalást sem tartalmaz a határozat a tagállami parlamenti

[27] Europol-határozat 32. cikk (3)-(6) bek., 34. cikk (2) bek. c) pont, (3), (6) és (8) bek.

A 2010. évben végrehajtott ellenőrzésének eredményeképpen a közös ellenőrző hatóság megállapította, hogy az Europolnál és a magyar nemzeti egységénél is az Europol-határozatnak és a magyar jogszabályoknak megfelelően zajlott az adatkezelés [Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2011, 251.].

[28] De Moor - Vermuelen, 2010, 1116-1117. vö. Douglas-Scott, 2004, 235-236.

[29] Europol-határozat 48. cikk

[30] Beaucamp, 2007, 805.

jogokra vonatkozóan. Ennek magyarázata az lehet, hogy az eredeti elképzelés szerint a Lisszaboni Szerződés korábban lépett volna hatályba, mint az Europol-határozat, amelynek tekintetében a tagállami parlamentekkel az EP együtt dolgozott volna.^[31]

A tagállami parlamentek azon szerepe, hogy az Europol felé történő adat-továbbítás nemzeti szabályait hogyan határozzák meg gondolva itt az adatok továbbítására, a szabályok alkotmányosságára és a kontrollmechanizmusok jogszabályi alapjainak megteremtésére, nem vesztett a jelentőségéből.^[32]

2. Bírói kontroll^[33]

A bírósági fórum biztosításának alapjogi területen különös jelentősége van. A bíróság előtti jogérvényesítés egyes formái nemzeti, uniós vagy nemzetközi szinten valósulhatnak meg. Szerepük nemcsak a jogérvényesítés, hanem a jogértelmezés területén is meghatározó.

A nemzeti bíróságok előtti jogérvényesítés számos kérdést vet fel. Nincsen meghatározva pontosan, hogy milyen igénnyel lehet az Europol adatkezelésével összefüggő jogsértés miatt a tagállami bíróságok előtt fellépni: vajon ez jelentheti-e azt, hogy bármely nemzeti bírósághoz lehet fordulni? Ha igen, akkor ez a jogorvoslathoz való jog nemzeti szinten való teljességét biztosíthatná, azonban e tekintetben számos nehézséggel találkozunk.^[34]

Az előbbi probléma mellett érdemes azt is megvizsgálni, hogy a nemzeti bíróság teljes felülvizsgálati joggal rendelkezik-e.^[35] Továbbá érdekes kérdés lehet az is, hogy az a közösségi ellenőrző szerv – melynek döntése az érintettekre nézve jogi kötőerővel bír – ítéletében köti-e az eljáró bíróságot.^[36]

Az Europol-határozat hatályba lépéséig az egyezménynek talán a legtöbbet támadott rendelkezése, jegyzőkönyve az Europol-alkalmazottak immunitása volt. Az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv helyébe lépett az Europol-határozat. Ennek hatályba lépésével az Európai Közösség kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvet kell alkalmazni az Europolra is.^[37] A tagállami képviselők, ezek tanácsadói, szakértői „feladataik ellátása, valamint

[31] De Moor – Vermuelen, 2010, 1117–1118.; Douglas-Scott, 2004, 220–221.

[32] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the procedures for the scrutiny of Europol's activities by the European Parliament, together with national Parliaments (COM(2010) 776) 7. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0776:FIN:EN:PDF> (letöltés ideje: 2012. 06. 16.)

[33] vö. Douglas-Scott, 2004, 236–237.

[34] Milke, 2003, 163–164.

[35] Kröger, 2004, 175.

[36] Milke, 2003, 164.

[37] Europol-határozat 51. § (2) bek. és 62. cikk

az ülések helyszínére történő utazás és az onnan történő visszatérés során a szokásos kiváltságokat, mentességeket és könnyítéseket élvezik”. Az Unió tisztviselői, alkalmazottai „hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében, szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozásaikat is beleértve, mentességet élveznek a bírósági eljárások alól. Ez a mentesség hivataluk megszűnését követően is megilleti őket”.^[38] A jogorvoslati jog kérdéskörében rendkívül fontos annak kiemelése, hogy az immunitás megeremtése megakadályozhatja az egyéni jogok érvényre juttatását. Jóllehet az immunitás szükséges ahhoz, hogy a szervezet a feladatát el tudja látni, azaz van egy igazolt cél, amely érdekében a jogkorlátozás megtörténik. Ugyanakkor azt is meg kell vizsgálni, hogy van-e más lehetősége a jogaiban sértett vagy érintett személynek jogai védelme érdekében.^[39] A személyi mentességen túl pedig az EU helyiségei, épületei, irattárai sérthetetlenek, így mentesek a házkutatás, az elkobzás és a kisajátítás alól.^[40]

Az immunitás kérdésén túl arra is fontos utalni, hogy a jogorvoslati jog érvényesítésének egyik előfeltétele, hogy az érintett fél tájékoztatást kaphasson arról, hogy róla adatokat tárolnak. Ennek hiányában a jogorvoslati jog kiüresedik.^[41] Nemcsak az eljárás megindításához szükséges információk beszerzése nehéz, hanem az eljárás aktáihoz való hozzáférés is megtagadható, ha azt „az Europol feladatainak megfelelő teljesítése, a tagállamok biztonságának és közrendjének védelme, illetve bűncselekmények megelőzése, a nemzeti nyomozás zavartalan folytatásának biztosítása, harmadik felek jogainak és szabadságainak védelme indokolja”.

A fellebbezés elbírálása során viszont az eljárást a kérelmező által megjelölt, az Unió valamelyik hivatalos nyelvén folytatják le. A közös ellenőrző szerv eljárási szabályzata megjelöli, hogy ezt a nyelvet a felek nyilatkozattétele során, írásos dokumentumában, a bizottság jegyzőkönyvében és határozatában használják. A kérelmező a panaszt más nyelven is benyújthatja, ha egyik uniós nyelv sem elérhető számára. Szükség esetén a tolmácsolás, illetve a fordítás térítésmentesen biztosított.^[42]

Az Európai Unió Bírósága jóllehet nem alapjogvédelem céljából jött létre, de a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével ezen a területen is erősebb jogosítványokat kapott, bár van néhány fontos korlátozás is.

Az EUMSz 276. cikke kizárja a Bíróság hatáskörét „a tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálat által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára”.

[38] 7. jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről 10. cikk 1. mondat, 11. cikk a) pont

[39] Milke, 2003, 238.; Case of Waite and Kennedy v. Germany (Application No. 26083/94)

[40] 7. jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről 1. cikk 1. mondat, 2. cikk

[41] Beaucamp, 2007, 805.; Milke, 2003, 166.; Kretschmer, 2007, 172.

[42] Eljárási szabályzat 17. cikk (1) és (3)–(4) bek., 21. cikk (1) bek.

További korlátozást^[43] a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 36. jegyzőkönyv 10. cikke tartalmaz: „átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében (...) az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök (...) változatlanok maradnak.” Ez utóbbi rendelkezés azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő legkésőbb 5 év elteltével hatályát veszti.^[44]

Az EU Bíróság előtt zajló eljárás hosszúsága miatt sem feltétlenül garantált a megfelelő jogorvoslat, bár a Kadi-ügyben a Bíróság kimondta, hogy ha az EU valamilyen intézkedést fogad el uniós állampolgárral szemben, akkor az alapvető jogokat szem előtt kell tartani. Ez az ügy a bűnügyi területen megvalósuló intézkedések tekintetében különös jelentőségre tehet szert.^[45]

Az alapjogvédelem területén az Emberi Jogok Európai Bírósága is fontos szerephez jut. Az EJEB jogosult az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény érvényre juttatására. Az EU Bíróság felett a Lisszaboni Szerződés értelmében kvázi fellebbviteli bírósággént fog funkcionálni az EJEB, amelyhez csak akkor lehet fordulni, ha a hazai és az uniós jogorvoslati fórumokat kimerítette az érintett személy. Az EJEB ezen tevékenysége hozzájárul a koherens alapjogvédelemhez.^[46]

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy az Európai Unióra lehet-e alkalmazni az Emberi Jogok Európai Egyezményét, hiszen az 1. cikke úgy rendelkezik, hogy a „Magas Szerződő Felek” biztosítják az egyezményben foglalt alapvető jogokat és szabadságokat. Az EJEE 59. cikke lehetőséget ad arra, hogy az EU is csatlakozzon az egyezményhez, mely egyelőre még nem történt meg, annak folyamatát a Lisszaboni Szerződés 218. cikk (6) bekezdés a) pontja és (8) bekezdése határozza meg.

Korábbi esetekben az EJEB azt állapította meg, hogy nemzetközi szervezetek intézkedéseit nem tudja az EJEE alapján felülbírálni. [Case of Michael Matthews v. the United Kingdom (Application no. 40302/98)] Hasonló a helyzet az Europol tevékenysége esetében is.^[47]

3. A nyilvánosság kontrollja

Még a nyilvánosság ereje mutatkozhatna meg mint az Európai Rendőrségi Hivatal feletti kontroll egyik eszköze. Az Europol-határozat biztosítja az Europol

[43] Conny, 2010,1484.

[44] 36. jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről [HL C 306., 2007.12.17., 159–164. o.] 10. cikk (1) és (3) bek.

[45] Conny, 2010, 1485–1486.

[46] Uo. 1488–1489., 1491.

[47] Milke, 2003, 211.

dokumentumaihoz való hozzáférést. Minden uniós polgár, illetve olyan természetes és jogi személy, akinek a lakóhelye, illetve székhelye valamely tagállamban van, jogosult az Europol dokumentumaihoz hozzáférni. Az Europol más személynek is biztosíthat azonban hozzáférést, érte ez alatt az Europolnál készült, oda érkezett vagy egyébként a birtokában lévő dokumentumokat. Az Europol-határozat által biztosított nyilvánosság azonban nem teljes körű, hiszen az okmányokhoz való hozzáférés megtagadható, ha azt közérdek – mint például a közbiztonság, az Europol feladatainak megfelelő teljesítése vagy a magánszféra, egyéni integritás – indokolja. A hozzáférés azonban akkor is elutasítható, ha azt kereskedelmi érdek, bírósági vagy más vitarendezési eljárás, bűnmegelőzési, bűnüldözési, ellenőrzési érdek indokolja, hacsak nem a nyilvánossághoz fűződő érdek erősebb.

Ha részben vagy egészben tagállamtól, harmadik féltől, uniós szervtől, magánszemélytől vagy magánféltől származik a dokumentum, akkor az érintett féllel konzultálnia kell az Europolnak, hogy fennáll-e valamelyik kizáró ok. Ha viszont együttműködési megállapodás áll fenn az érintett fél és az Europol között, akkor nem elég az előzetes konzultáció, hanem csak írásos beleegyezéssel hozhatja nyilvánosságra a dokumentumot.

Ha az okmánynak csak egy részét érinti a kizáró ok, akkor a többi részét nyilvánosságra lehet hozni. A felsorolt kizáró okokat csak a dokumentum tartalmának megfelelő minősítés határidejéig, de legfeljebb 30 évig kell vizsgálni. A maximális időtartam szükség esetén meghosszabbodhat egyéni integritásra, magánszférára, kereskedelmi érdekre hivatkozással vagy minősített adatot tartalmazó okirat védelme érdekében.^[48]

Ezen túl a közös ellenőrző szerv eljárási szabályzata külön rendelkezéseket tartalmaz üléseinek nyilvánosságára és a dokumentumokhoz való hozzáférésre nézve. A közös ellenőrző szerv ülései nem nyilvánosak, de a dokumentumokhoz főszabályként biztosított a hozzáférés, mely alól számos olyan kivétel van, amelyek értelmezése tág teret nyit a dokumentumok hozzáféréseinek megtagadásához. Ilyen okok „a tagállamok biztonságának és a közrendjének védelme, illetve bűncselekmények megelőzése, harmadik felek jogainak és szabadságainak védelme, az Europol feladatainak megfelelő teljesülése, a közös ellenőrző hatóság feladatainak megfelelő teljesülése és olyan megfontolások, amelyeknek a fontosságát a kérelmező érdekei nem múlhatják felül.” [Eljárási szabályzat 6. cikk (4) bek., 7. cikk (4) bek.]

A szabályozás helyességére való törekvést szolgálja az Europol-határozat azon előírása, mely szerint „az igazgatótanács e határozat alkalmazásának időpontjától számított négy éven belül, majd ezt követően négyévente megbírást ad e határozat végrehajtásának, valamint az Europol által elvégzett tevé-

[48] Decision of the management board of Europol laying down the rules concerning access to Europol documents (File No. 3550-95r3) 3. cikk 1-3. pont, 4. cikk

kenységeknek a független külső értékelésére.” [Europol-határozat 37. cikk (11) bek.] Valamennyi ügynökség esetében létezik ez a fajta értékelés, jóllehet az időtartam a többinél rövidebb.^[49]

Ha az Europollal együttműködési megállapodást kötött tagállamot, harmadik felet vagy uniós szervet keresnek meg olyan dokumentum miatt, amely a birtokukban van és az Europoltól származik, akkor konzultálni kell az Europollal afelől, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés biztosítása nem sértené-e az Europol határozataihoz való hozzáférésről szóló igazgatótanácsi döntés célját; harmadik fél, illetve uniós szerv esetén írásos beleegyezés is kell.

A kérelmező kérelmét 30 munkanapon belül kell teljesíteni, és írásbeli indoklással együtt közölni kell vagy a részbeni vagy a teljes elutasítást, valamint azt is, hogy a kérelmezőnek joga van megerősítés iránt kérelmet benyújtani. Ezt a kérelmet azonban szintén az Europol bírálja el. Kivételes esetben a teljesítés határidejét 30 munkanappal meg lehet hosszabbítani, de a kérelmezőt előre értesíteni kell a meghosszabbítás indokának megjelölésével együtt.

A dokumentumhoz való elektronikus hozzáférés, illetve 20 oldalig az A4 oldalas másolat ingyenes. Egyébként a másolatkészítésnek és a kézbesítésnek csak a tényleges költségei számolhatók fel. A kérelmet a lehetséges verziók közül a kérelmező által megjelölt nyelven kell teljesíteni. A kérelmet az Europol úgy is teljesítheti, ha megjelöli azt a tagállamot, harmadik államot vagy uniós szervet, amelynek a dokumentumhoz van hozzáférése, feltéve, hogy az a kérelmező számára egyszerűen hozzáférhető.^[50]

A nyilvánosság kontrollja szempontjából emellett jelentősége van az Europol által kibocsátott éves jelentéseknek és sajtóközleményeknek, amelyekből a nyilvánosság tájékozódni tud az Europol tevékenységéről. A nyilvánosságnak fontos hozzáadéka lenne a társadalmi legitimitáció megszerzése.^[51]

4. Speciális kontroll eljárások

A külön megállapodások és egyéb jogi aktusok az egyébként érvényesülő adatvédelmi kontrollmechanizmusok mellett egyéb eljárások lehetőségét is megteremtik az adott megállapodásban vagy az egyéb aktusban rögzítettek megszegéséért való felelősség megállapítására. Így az Europol tevékenysége felett gyakorolt ellenőrzési eljárások nincsenek maradéktalanul lefektetve az Europol-határozatban, további eszközöket találhatunk más uniós vagy nemzetközi jogforrásban.

[49] De Moor – Vermuelen, 2010, 1119.

[50] Decision of the management board of Europol laying down the rules concerning access to Europol documents (File No. 3550-95r3) 5. cikk, 7. cikk 1-2. pont, 10. cikk

[51] De Moor – Vermuelen, 2010, 1119.

Az Europol és az Európai Központi Bank között született együttműködési megállapodás előírásainak megszegése esetén a sérelmet szenvedett szerv vagy személy elsődlegesen békés úton rendezi az őt ért kárt. Ha ez nem vezet eredményre, akkor egy vagy több választottbíró elé utalják az ügyet. Ha a vitában álló felek nem tudnak megállapodni, akkor egy választott bírót az Europol, a másikat az EKB, a harmadikat pedig – eltérő megállapodás hiányában – az EU Bíróságának elnöke jelöli ki. A bírák a szavazatok többségével határoznak.^[52]

Az Európai Csalás Elleni Hivatal hatáskörrel rendelkezik az Europol feletti ellenőrzés területén. Az OLAF a hatáskörébe tartozó cselekmények gyanúja esetén nyomozást folytathat az Europolnál,^[53] melynek során tárolt adatokhoz férhet hozzá. Ebből a körből az igazgatótanács az igazgató javaslata alapján a határozat hatályba lépésétől számított 6 hónapon belül elfogadhatja a végrehajtási intézkedéseket, amelyben kizárhatja a hozzáférést a műveleti adatok vonatkozásában. [Europol-határozat 49. cikk]^[54]

IV. KRITIKAI MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Europol általi adatkezelésre vonatkozóan a fontosabb megállapításaimat a következőkben foglalom össze. Az adatvédelmi garanciáknak azért van különös jelentősége, mert az Europol törekvése nyilvánvalóan az, hogy meglévő hatásköreit megerősítse, amely együtt kell, hogy járjon az adatvédelmi aspektus tisztázásával. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése erre kiváló alkalmat biztosít, hiszen a Lisszaboni Szerződés alapján az Europolra vonatkozó szabályokat is rendeletben kell megállapítani. Annál is inkább, hogy az Europol-határozat megteremtette az adatvédelmi tisztviselő jogintézményét, ugyanakkor a részletes adatvédelmi szabályokkal és garanciákkal adós maradt. Az adatvédelem megfelelő szintje akkor tud érvényesülni, ha egy koherens szabályrendszer születik.^[55]

1. A jogállamiság problematikája

Az Europol szabályanyaga vonatkozásában onnan kell kiindulni, hogy a jogállamiság követelménye nem sérülhet. A jogállamiság alapelve szerint valamely alapjog akkor korlátozható, ha egy másik alapvető jog vagy szabadság érvényesülése ezt indokolja. A korlátozás azonban ebben az esetben sem lehet aránytalan. Az Europol működése a személyes adatok védelméhez való jogot, azon belül

[52] 2002/C 23/07 megállapodás az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Központi Bank (EKB) között 9-10. cikk

[53] Az Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról 4. cikk (1) bek.

[54] De Moor - Vermuelen, 2010, 1119.

[55] O'Neil, 2010, 224.

is – külön kiemelve – az információs önrendelkezési jogot és a magánélethez való jogot érinti.^[56]

Az Europol-határozat vonatkozásában a jogállamiság alapelvein belül külön kiemelem a jogbiztonság követelményét. A jogalkalmazó és a jogkövető állampolgár az EU-tól kiszámítható, világos, egyértelmű és előrelátható szabályokat követel. A jogbiztonság követelménye elengedhetetlen az államok közötti kapcsolatokban is. Elvárható és szükséges tényező, hogy bizonyos jogkérdések tekintetében az uniós jog egyértelmű eligazítást adjon. A jogbizonytalanságot nemcsak a megfogalmazások és fordítások pontatlanságai okozzák, hanem az is, hogy az Európai Unió nem egy egységes térség, így például a Schengeni térség vagy az Európa Tanács országai nem azonosíthatók az uniós tagállamokkal. Úgyszintén az alkalmazandó jog vonatkozásában nehézséget okoz, hogy az EU, annak szervei, egy vagy több uniós tagállam nemzetközi szerződéseket köthet egymással, illetve harmadik féllel. Sok helyen találunk utalást az Europol-határozatban a belső jogi szabályozásra. Véleményem szerint viszont helyesebb lenne, ha a harmonizáció alapjául szolgáló uniós jogforrásokra történe utalás.^[57]

A magyar Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa. (...) A büntető hatalom gyakorlása szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait. Az államnak az Alkotmányból (ma: Alaptörvény) levezethető kötelezettsége indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervezetek feladataik teljesítéséhez hatékony eszközeik legyenek, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozók is.”^[58] Ugyanez igaz lehet a bűnmegelőzésre is.

Az AB a bűnmegelőzést több határozatában jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el. A bűnmegelőzési célú jogkorlátozás akkor lesz alkotmányos, ha az jól körülírható bűncselekményi kör megakadályozását célozza. [vö. 24/1998. (VI. 9.) AB határozat] A jogkorlátozás „elvontan a „bűnözés” megelőzése érdekében az állam szerveinek túl széles és bizonytalan tartalmú felhatalmazást ad a beavatkozásra”.^[59] „A jogállamiság olyan normatív tartalmú alkotmányos érték, amely már önmagában is alkotmányellenessé teheti a jogszabályt. A jogállamiság nem formális – másodlagos, kiegészítő – deklaráció.” A jogállamiság központi elemének tekinthető a jogbiztonság követelménye, amely megköveteli, hogy a jogi normák egyértelműek, világosak, előreláthatóak és kiszámíthatóak legyenek. Ez ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a jogalkalmazó számára mérlegelési lehetőséget biztosítson. „A jogalkalmazói döntés szempontjait azonban olyan módon kell meghatározni, hogy – amennyire csak lehetséges – a lehető legkisebb körre korlátozza az

[56] Holé, 2007, 70–71.

[57] Schomburg, 1999, 237–238., Douglas-Scott, 2004, 242.

[58] 13/2001. (V. 14.) AB határozat

[59] 13/2001. (V. 14.) AB határozat

eltérő vagy az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalkotó kerülje a túl tág vagy túlságosan határozatlan fogalmak használatát (...). A jogszabálysöveg ilyen jellegű fogyatékoságai különösen sértik a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezések alkotmányos alapjogok korlátozását teszik lehetővé.”^[60]

A magyar Alkotmánybíróság határozatában azt is kifejtette, hogy a „nemzetközi bűnüldözés” és a „szervezett elkövetés” kifejezések használata nem egyértelmű, azok meghatározása a törvényhozás feladata lenne. A különböző „jogfogalmakhoz és tág értelemben vett bűncselekmény típusokhoz” kapcsolódó „kapcsolatos”, „kapcsolatba hozható”, „jellegű” kifejezések nem tesznek eleget az egyértelmű jogfogalmak követelményének.^[61]

A bűnmegelőzés, mint alkotmányos cél megköveteli, hogy bizonyos szervek együttműködjenek egymással, amely azonban csak az Alaptörvénnyel összhangban történhet, így személyes adatok kezelése esetén az adatkezelés garanciáinak érvényesülnie kell.^[62]

2. A személyes adatok védelméhez való jog garanciái

Az adatkezelési szabályok megalkotásánál elsősorban arra kell tekintettel lenni, hogy nagyszámú ártatlan ember személyes és különleges adatainak kezelésére kerül sor, arányaiban kevés számú bűnelkövető cselekményének felderítése, illetve a bűnmegelőzés érdekében.^[63]

Az Europol-határozat adatvédelmi szempontból azért problémás, mert kevés követelményt rögzít, és nincsen olyan háttérjogszabály, amely kifejezetten az adatkezelés ezen típusára tartalmazna alapvető szabályokat. Jóllehet, az Europol-határozat utal az Európa Tanácsnak az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezményére és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a személyes adatok rendőri ágazatban való felhasználását szabályozó, 1987. szeptember 17-i R (87) 15. ajánlására, de az Európai Unió szintjén nem létezik egy egységes szabályozás az államok közötti rendőrségi és bűnügyi együttműködés keretében megvalósuló adatkezelésekre. Így szükséges lenne a 2008/977/IB kerethatározat, vagy a személyes adatoknak a közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet hatályának kiterjesztése. Bizonyos adatkezelések tekintetében a határozat a nemzeti jogot

[60] 13/2001. (V. 14.) AB határozat, vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 47/2003. (X. 27.) AB határozat

[61] 940/B/2003. AB határozat, 47/2003. (X. 27.) AB határozat

[62] 47/2003. (X. 27.) AB határozat

[63] Kretschmer, 2007, 171.

rendeli irányadóknak, de ez szintén nem a jobbiztonságot (a kiszámíthatóságot, az előreláthatóságot) szolgálja.^[64]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a személyes adatok védelméhez való jognak (információs önrendelkezéshez való jognak) két oldala van: egyrészt a védelmi jogi oldala, másrészt annak aktív oldala, az információs önrendelkezéshez való jog. Az információs önrendelkezéshez való jog azonban nem abszolút és nem korlátozhatatlan, azt törvény korlátozhatja, feltéve, hogy az nem érinti az alapjog lényeges tartalmát. Ennek az a feltétele, hogy a törvény megfelelő garanciákat tartalmazzon az adat továbbítására, új információk előállítására vagy más módon történő felhasználására nézve. Ezeknek a garanciáknak objektív korlátokat kell állítania – az ellenőrizhetőség érdekében – akkor is, ha a további adatkezelési műveletek az érintett beleegyezése nélkül történnek. A törvényben meghatározott, korlátozás alapjául szolgáló ok megléte – például az állam külső és belső biztonsága, így különösen bűncselekmények megelőzése és üldözése – azonban nem elegendő az alapjog alkotmányos korlátozásához. A korlátozás szükségességén túl az alapjog korlátozásának arányban is kell állnia az elérni kívánt céllal, melyhez az is kell, hogy a célhoz kötöttség elve és az adattovábbítás figyelemmel kísérhetőségének elve érvényre jusson.^[65]

A célhoz kötöttség elvét, mely azt jelenti, hogy meghatározott céltól eltérő célra nem lehet az adatot felhasználni, rögzíteni kellene a határozatban. Ezen elvből kifolyólag szükségesnek tartanám megkülönböztetni a bűnmegelőzési és bűnüldözési célból történő adatkezelést. A célhoz kötöttség elvéhez tartozik az is, hogy az egyes adatokat lehetőleg ne egy adatbázisban rögzítse az Európai Rendőrségi Hivatal, hanem mindig a szükségesség és arányosság követelményeit tartsa szem előtt, hiszen főként ártatlan személyek adatait rögzíti rendszereiben.^[66]

A kezelt adatok vonatkozásában kritikaként fogalmaznám meg, hogy nem mindegyik kezelt adat alapul tényeken, hanem olykor a szubjektivitásnak teret engedő „gyanún” nyugszik.^[67] Fontos lenne a személyre és a cselekményre vonatkozó adatok erősebb megkülönböztetése, így azokra vonatkozóan eltérő szabályok megalkotása.^[68] Úgyis szintén nem találunk a szenzitív adatok kezelésére vonatkozóan sem szigorúbb garanciákat.^[69]

[64] Milke, 2003, 82–83.

[65] 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, 47/2003. (X. 27.) AB határozat

[66] 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 65. pont

[67] Milke, 2003, 81.

[68] 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 66. pont

[69] Milke, 2003, 81–82.

Véleményem szerint az adatbázisokhoz való, harmadik államok és szervezetek részéről történő hozzáférést mindig esetenként kell mérlegelni, és nem lehet egy általános felhatalmazást adni.

Szükséges lenne továbbá az adatbázisok összekapcsolhatóságával szemben garanciákat felállítani. Annál is inkább, mert a közös ellenőrző hatóság az eddigi rendszeralapú adatkezelés helyett a jövőben egy tevékenységalapú adatkezelést képzel el. A jelenlegi adatkezelés az Europol Információs Rendszer és az elemzési munkafájlok keretében zajlik. Bizonyos esetekben viszont a bűnüldözés (bűnmegelőzés) hatékonyságát szolgálta volna, ha ezek a rendszerek átjárhatók lettek volna, mely célt a tevékenységalapú rendszer szolgálná.^[70]

Az Europol tevékenysége során számos adatállományhoz hozzáférhet. A magánszemélyektől és magánfelektől származó információk esetében meg kellene állapítani azokat a speciális előírásokat, amelyek abból a jellegből fakadnak, hogy eredetileg kereskedelmi céllal kezelték ezeket az információkat. Így a továbbítás speciális feltételeit és korlátait szigorúan rögzíteni kellene. Más adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférés esetében is szigorú szabályoknak kellene érvényesülnie.^[71]

Az adatvédelmi garanciák megfelelő érvényesüléséhez rendszeres, lehetőség szerint évenkénti és emellett folyamatos szigorú jogszerűségi kontrollra lenne szükség.^[72]

3. A jogorvoslathoz való jog jelentősége az adatkezelés során

Az adatvédelem végső garanciája a jogorvoslat és felülvizsgálat megfelelő biztosítása. Ahhoz, hogy az adatalany jogorvoslati jogával élhessen, tudnia kell arról, hogy kezelik-e személyes adatát, melyik állam továbbította az adatot, mely rendszerben, milyen adatát, milyen célból, milyen hosszú ideig stb. tárolják. Természetesen információt kell kapnia arról, hogy a személyes adatainak kezelésével kapcsolatban jogorvoslati joga van és mi az eljárás menete.

A jogorvoslati jog gyakorlásának komoly akadályát képezheti az, ha a jogában sértett személy nem állampolgársága/lakóhelye szerinti államban nyújthatja be a kérelmét. Ebből kifolyólag az a megoldás támogatandó, amikor nemzeti szinten kérheti jogainak védelmét és a jogsérelem orvoslását. A jogorvoslati jog megfelelő biztosítását szolgálja, ha – saját belátása szerint – valamilyeni állam hatósága vagy bírósága előtt élhet ezzel a jogával.

[70] Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről, 2011, 251.

[71] 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 65. pont

[72] 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol) 65. pont

Úgyszintén ki is üresítheti a jogorvoslathoz való jogot, ha annak költségei olyan mértékűek, amely akadályát képezheti a jogorvoslati eljárás megindításának, és ha rászorultság alapján nincsen lehetőség a költségek megelőlegezésére.^[73]

A dokumentumokhoz való hozzáférésre és a tájékoztatásra vonatkozó szabályok nem biztosítják továbbá a fegyverek egyenlőségének elvét.

Az immunitás kérdése is egy sarkalatos pontja a jogorvoslattal kapcsolatos vitáknak, hiszen annak biztosítása az Europol vonatkozásában aránytalan korlátozáshoz vezet.^[74]

A jogorvoslat elbírálása csak független személy vagy szerv által lehetséges. Nemcsak az Europol tevékenysége, hanem a tagállamok adatkezelése feletti kontroll is hiányzik. Azt kell megállapítanom, hogy az Europol-határozatban rögzítettek nem nyújtanak elegendő garanciát a jogorvoslati jog tekintetében, nem felel meg a határozat maradéktalanul az EJEE-ben foglalt követelményeknek. A közös ellenőrző szerv tekintetében a szabályok nem garantálják a szerv függetlenségét és pártatlanságát. Továbbá a közös ellenőrző szerv döntése nem köti a tagállami bíróságokat.^[75]

Az EJEE 13. cikkében rögzített hatékony jogorvoslathoz való jog nem mondja ki azt, hogy nemzeti vagy nemzetközi szinten kell a jogorvoslati jogot biztosítani, csak azt, hogy legalább egy fokon kell a jogvédelmet biztosítani, így akár nemzeti szerv, akár nemzetközi szerv előtt biztosított lehet a hatékony jogorvoslat.

Nemzeti bíróság előtti jogorvoslat esetében véleményem szerint inkább biztosítható a függetlenség és pártatlanság elve, mint valamely Europol-szerv előtt. Jóllehet az EJEB-hez jogsérelem esetén a természetes személy, személyek csoportja vagy nem kormányzati szerv fordulhat, ha valamely szerződő fél (sic!) az EJEE-ben foglalt jogot megsértette [EJEE 34. cikk], feltéve, hogy a belső jogorvoslati jogát az érintett személy már kimerítette, és a döntés jogerőre emelkedésétől számított 60 nap még nem telt el. Az Europol, illetve annak szerve viszont nem szerződő fél az EJEE tekintetében. Kérdésként merül fel, hogy akkor a közös ellenőrző szerv döntésével szemben helye lehet-e úgy jogorvoslatnak az Emberi Jogok Európai Bíróságához, hogy döntésben résztvevő valamennyi képviselő által képviselt állammal szemben indítja-e meg az érintett az eljárást.^[76]

V. ÖSSZEGRZÉS

A bűnüldözés és a bűnmegelőzés jogkorlátozással jár. A szabadság és a biztonság viszont nem egymással kibékíthetetlen fogalom, így az Európai Uniónak,

[73] Conny, 2010, 1470–1471.

[74] Kröger, 2004, 189–190.

[75] Milke, 2003, 239. vö. Kröger, 2004, 142–146.

[76] Milke, 2003, 239–241., 244–246.

valamennyi szervének és tagállamainak is közös feladata, hogy ezt az egyensúlyt megtalálja.^[77] A jogalkotás során figyelemmel kell lenni arra, hogy az alapjogok szükségtelenül, illetve aránytalanul ne kerüljenek veszélybe. A jogalkotás egyik nagy kihívása, hogy a bűnüldözés, a bűnmegelőzés és az alapjogok közötti összhangot megteremtse. Nemzetközi szintéren a további nehézséget az okozza, hogy a nemzetközi szerződésben részes államok eltérő jogi hagyományokkal, jogi szabályozással rendelkeznek, így kompromisszumot nemcsak a biztonság és az emberi jogok között kell teremteni, hanem az egyes tagállami érdekek, szabályok között is.^[78]

Az egyensúly a számos pozitív lépés ellenére még mindig a biztonság felé hajlik a jogok rovására. Ahhoz, hogy az egyensúly helyreálljon, mindenképpen szükséges lenne eljárási jogok katalógusának megszövegezése és a betartás kikényszerítése. Erre már kifejezett utalást találunk az Európai Unió működéséről szóló szerződésben. [EUMSz. 82.cikk (2) bek. b)-d) pont] A kölcsönös elismerés elvének mind szélesebb körű alkalmazása nem elegendő, mert a tagállamok között a kölcsönös bizalom még mindig nem maradéktalan, az Europol által felállított rendszer alapvetően az önkéntességen alapul. Ha viszont az államok lehetőség szerint az adatcserét nem az Europolon keresztül bonyolítják, akkor az ügynökség felállítása és működése értelmét veszti. A bizalom azonban növekedne, ha uniós szinten lefektetnék a minimális eljárási garanciákat.^[79]

Ennek megfelelő kiindulópontja lehet az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amely számos alapvető jogot rögzít. Az Europol általi jogvédelem szintje az EJEE 8. cikkében rögzített magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a 13. cikkben rögzített hatékony jogorvoslathoz való jog és a 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes tárgyaláshoz való jog alapján mérhető.^[80]

A Lisszaboni Szerződés is megfelelő irányt mutat a tekintetben, hogy a kontroll egy része az Európai Parlamenthez, illetve a tagállami parlamentekhez kerüljön. Az Európai Parlament és a tagállami parlamentek ezen jogosítványainak megerősítése a demokratikus legitimitációt tudná erősíteni.^[81] A Lisszaboni Szerződés előírta, hogy „az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg”.^[82]

A megfelelő garanciális szabályok lefektetésének azért is lenne jelentősége, mert a jogellenesen beszerzett bizonyítékok a büntetőeljárásban nem használhatók fel. A jogszabályi bizonytalanságok és kontrollmechanizmusok hiányos-

[77] Rainer, 2004, 56.

[78] Milke, 2003, 297.

[79] Conny, 2010, 1488–1489., 1491.

[80] Milke, 2003, 297.

[81] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the procedures for the scrutiny of Europol's activities by the European Parliament, together with national Parliaments, 2010, 14.

[82] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 88. cikk (2) bek.

ságai miatt mind a proaktív, mind az ex post nyomozás során beszerzett bizonyítékok tekintetében felmerülhet ilyen probléma, ami akár a büntetőjogi felelősség megalapozását veszélyeztetheti.^[83]

IRODALOM

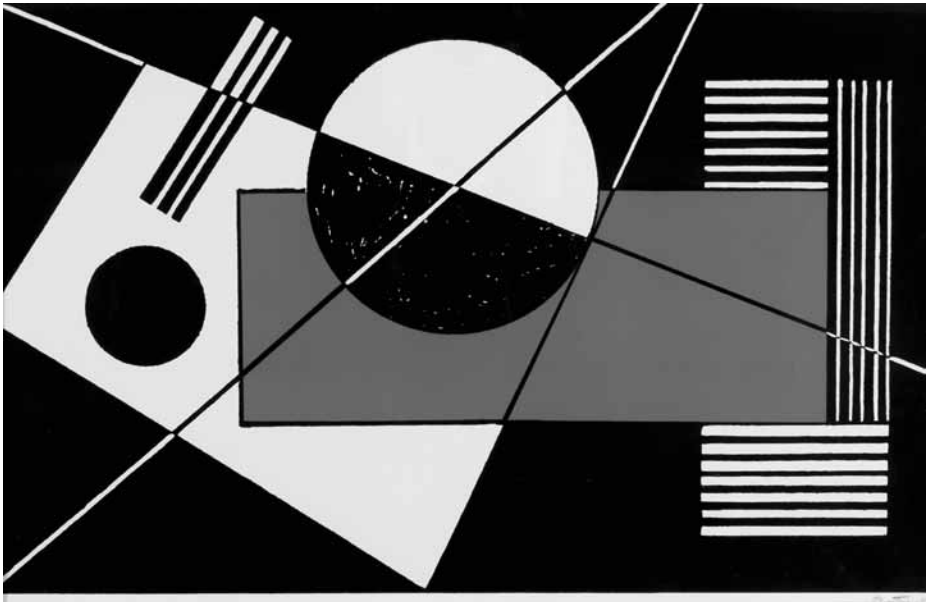
- Ábrahám Márta (2001): *Az Europol működésének dilemmái*. Belügyi Szemle. 11. sz. 107-122.
- Beaucamp, Guy (2007): *Primärrechtsschutz gegen Maßnahmen des Europäischen Polizeiamts*. Deutsches Verwaltungsblatt. 13. 802-806.
- *Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről*. (2011) Budapest.
- *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the procedures for the scrutiny of Europol's activities by the European Parliament, together with national Parliaments* (COM(2010) 776) Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0776:FIN:EN:PDF> (letöltés ideje: 2012. 06. 16.)
- Conny, Rijken (2010): *Re-balancing security and justice: protection of fundamental rights in police and judicial cooperation in criminal matters*. Common Market Law Review. Vol. 47. No. 5. 1455-1492.
- De Moor, Alexandra - Vermuelen, Gert (2010): *The Europol Council Decision: Transforming Europol into an agency of the European Union*. Common Market Law Review. Vol. 47. No. 4. 1089-1121.
- Douglass-Scott, Sionaidh (2004): *The rule of law in the European Union - putting the security into the „area of freedom, security and justice”*. European Law Review. Vol. 29. No. 2. 219-242.
- Gleiß, Sabine (1998): *Kontrolle über Europol und seine Bedienstete*. Europarecht. 6. 748-766.
- Holé Katalin (2007): A „szervezett bűnözés“ elleni harc és a biztonság ára. In: Domokos Andrea - Deres Petronella (szerk.): *Studia in honorem Endre Bócz*. Budapest. 63-73.
- Holé Katalin (2008): *Europol és jogállam. Biztonságunk ára*. Budapest.
- Kretschmer, Joachim (2007): *Europol, Eurojust, OLAF - was ist das und was dürfen die?* JURA Juristische Ausbildung. 29. Jahrgang. 3. 169-175.
- Kröger, Nicoletta (2004): *Europol. Europäisches Polizeiamt und Individualrechtsschutz. Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention*. Frankfurt, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien.
- Liskén, Hans - Mokros, Reinhard (1998): *Europol - eine „entfesselte“ Polizeimacht*. In: Müller-Heidelberg, Till, Finckh, Ulrich, Narr, Wolf-Dieter, Pelzer, Marei (Hrsg.): *Grundrechte-Report*. Reinbek. 200-205. Elérhető: http://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte_report/ausgaben/archiv/1998/grr_1998_detail/back/grr-1998/article/europol-eine-entfesselte-polizeimacht/ (letöltés ideje: 2012. 06. 01.)
- Milke, Tile (2003): *Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justizielle Kontrolle*. Göttingen.
- Nagy Klára (2012): *Az Europol bűnügyi adatkezelése*. Jog - Állam - Politika. IV. évf. 4. sz. 24-54.

[83] Ábrahám, 2001, 109.

- O'Neil, Maria (2010): *The Issue of Data Protection and Data Security in the (Pre-Lisbon) EU hird Pillar*. Journal of Contemporary European Research. Vol. 6. No. 2. 211–235.
- Rainer, Kalk Klaus, az Europol Közös Felügyelőtestület elnökének előadása. In: Laukó Károly (2004): *Bűnüldözés, adatvédelem, Schengen*. Budapest. 55–57.
- Schomburg, Wolfgang (1999): *Justitielle Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts in Europa: EU-RO-JUST neben Europol!*. Zeitschrift für Rechtspolitik. 32. Jahrgang. 6. 237–240.

FORRÁSOK

- A Tanács 2009/371/IB határozata az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Az Europol közös ellenőrző hatóságának 29/2009 sz. jogi aktusa eljárási szabályzatának megállapításáról
- Case of Benthem v. the Netherlands (Application No. 8848/80)
- Case of Campell and Fell v. the United Kingdom (Application No. 7819/77)
- Case of Klass and others v. Federal Republic of Germany
- Case of Michael Matthews v. the United Kingdom (Application no. 40302/98)
- Case of Silver and others v. the United Kingdom
- Case of Sramek v. Austria (Application No. 8790/79)
- Case of Waite and Kennedy v. Germany (Application No. 26083/94)
- Decision of the management board of Europol laying down the rules concerning access to Europol documents (File No. 3550-95r3)
- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről
- 2002/C 23/07 megállapodás az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Központi Bank (EKB) között
- 2007/C 255/02 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (Europol)
- 36. jegyzőkönyv az átmeneti rendelkezésekről [HL C 306., 2007.12.17., 159–164. o.] 10. cikk (1) és (3) bek. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=464815:cs&lang=hu&list=524010:cs,464756:cs,464815:cs,462413:cs,&pos=3&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=átmeneti~Lisszaboni Szerződés~&checktexte=checkbox&visu=#texte> (letöltés ideje: 2012.04. 28.)
- 7. jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat
- 24/1998. (VI. 9.) AB határozat
- 13/2001. (V. 14.) AB határozat
- 47/2003. (X. 27.) AB határozat



•
Bortnyik Sándor: Kompozíció