

A BEUTAZÁSI ENGEDÉLYEK ADATAIHOZ VALÓ BŰNÜLDÖZÉSI HOZZÁFÉRÉS ÉS A RELEVÁNS EGYSÉGEK

1. Biztonság

A biztonság egy meghatározó elem egy adott ország működése szempontjából, amely különösen fontos egy olyan közösség esetében, mint az Európai Unió. Az Európai Unió polgárai számára a biztonság jelenti az egyik fő prioritást.¹ Ahogy a múlt század közepétől az államok közötti kapcsolatok erősödtek, és az utazás is egyre nagyobb méreteket öltött, már nem lehetett azt a gyakorlatot folytatni, hogy minden egyes beutazó személynek az ellenőrzését elvégezzék, így szükségessé vált, hogy egyes országok esetében bizonyos könnyítéseket vezessenek be, melyek közül az egyik a vízummentesség. A biztonsági megfontolásokon túl ez politikai kérdés is, hiszen egy magasabb szintű bizalom jele az adott ország vonatkozásában. Az Egyesült Államok és az Európai Unió tekintetében is kiváltság egy harmadik ország számára, ha megadják részükre a vízummentességet. Az eltelt idő alatt azonban kiderült, hogy vannak olyan országok, ahol ezekkel a kedvezményekkel egyre többen próbálnak meg visszaélni és egyszerűen túltartózkodnak vagy a szabadabb mozgást kihasználva különböző bűncselekményeket követnek el a kedvezményt adó országokban. A vízummentességi programok felülvizsgálatát felgyorsították a XXI. század elején elkövetett terrorcselekmények is.

Az Egyesült Államok a légi és vízi közlekedés és az ország biztonságának növelése céljából döntött úgy, hogy a Vízummentességi Programja keretén belül bevezeti az ESTA² rendszert annak érdekében, hogy a vízummentesen az Egyesült Államokba utazókat biztonsági szempontok alapján előzetesen megsűrje. Ilyen engedély nélkül nem lehetséges a vízummentes beutazás. Hasonló megoldást alkalmaz Ausztrália³ és Kanada⁴ is. Európában a 2015-ben bekövetkezett migrációs nyomás és az azt követő párizsi, brüsszeli terrorcselekmények nyomán szintén felmerült annak az igénye, hogy egy olyan komplex rendszer kerüljön kialakításra, amely megakadályozza az ellenőrzés nélküli utazásokat. Ehhez hozzájárult az is, hogy a harmadik országbeli vízummentes beutazók egy része visszaélt azzal 90 napos tartózkodási idővel, amelyet vízummentesen a schengeni országokban tölthet, így bevezetésre kerül majd egy egységes európai határregisztrációs rendszer is, amely ennek is gátat kíván szabni. A csomag egyik eleme az ETIAS⁵ rendszer lesz, amely lehetőséget teremt a beutazók előzetes szűrésére, emellett kompenzálni kívánja az EES által várhatóan felmerülő határátkelés idejének a növekedését is. Jelen esetben azonban csak a rendszer azon elemeit és eljáró egységeket kívánom bemutatni, amelyek az ETIAS rendszert a bűnmegelőzés és a büntetőeljárás céljából fogják használni. Ebből a szempontból szerepet kapnak az egyes országok nemzeti hatóságai, az Europol, valamint az

¹ Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiája : „Az Európai biztonsági modell felé” 2010 március

² Elektronikus Beutazás-engedélyezési Rendszer – Electronic System for Travel Authorization

³ ETA – Electronic Travel Authority

⁴ eTA – Elektronikus Beutazási Engedély - Electronic Travel Authorization

⁵ Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer – European Travel Information and Authorisation System

Európai Határ és Parti Őrség is. Mielőtt az ETIAS elemeit megnézzük, érdemes egy rövid kitekintést adni az Egyesült Államok által használt megoldásról.

2. ESTA

2006 novemberében jelentette be az amerikai kormányzat, hogy létre kívánják hozni a tisztán elektronikus alapon működő ESTA rendszert azért, hogy még több információhoz jussanak a vízummentesen beutazni kívánó személyekről. Amennyiben valaki a Vízummentességi Program keretében részt vevő országokból turisztikai, üzleti, átutazás vagy orvosi ellátás céljából az Egyesült Államokba utazik, érvényes ESTA engedéllyel kell rendelkeznie.

2008. augusztus 1-jétől elindították az ESTA⁶ rendszert azzal a céllal, hogy a Vízummentességi Programban részt vevő országok állampolgárai által benyújtott utazási kérelmek elektronikus úton kerüljenek feldolgozásra. Az Interneten keresztül kitöltött online kérelem után az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma⁷ az utazókat még az utazás előtt átvilágítja a terroristákat tartalmazó és egyéb bűnözői nyilvántartások, valamint a tiltólisták alapján. Amennyiben nem találunk kockázati tényezőt, az engedélyt automatikusan megadják. A kérelem jóváhagyásához az utazóknak minden egyes ESTA követelménynek meg kell felelniük.⁸ Fontos kihangsúlyozni, hogy az ESTA nem vízum, hanem vízummentesség, és kizárólag azok kérhetik, akik a programban résztvevő országok útlevelével rendelkeznek. A jóváhagyott ESTA engedély azonban nem garantálja az utazó belépését az Egyesült Államokba, mivel a jóváhagyást követően az engedélyezés továbbra is folyamatosan ellenőrzés alatt van. Az ESTA engedély megszerzéséhez legalább 72 órával az utazás megkezdése előtt be kell nyújtani a kérelmet és az utasoknak már a beszállás előtt rendelkezniük kell a jóváhagyott engedéllyel, amely két évig vagy az útlevél érvényességének lejáratáig használható fel, attól függően, mely határidő jár le előbb. Az engedély egyaránt szükséges a repülőgéppel és hajóval történő beutazáshoz is. Az ESTA 90 napos időtartamra, turisztikai, üzleti, illetve átutazás vagy orvosi ellátás céljából használható az Egyesült Államok mind az 50 tagállamában, valamint az Egyesült Államok területének minősülő olyan területeken, mint Alaszka, Hawaii, Guam, Puerto Rico és a Karib-tengeren található Amerikai Virgin-szigeteken és az északi Mariana-szigeteken. A terrorizmus fenyegetettség fokozódása miatt a jogszabály időközben módosult, így már nem élhet az ESTA használatával, aki 2011. március 1-én vagy azt követően Iránba, Irakba, Líbiába, Szomáliába, Szudánba vagy Jemenbe utazott, vagy ezen országok valamelyikének a kettős állampolgára. Ezek a személyek turisztikai vagy üzleti célból kizárólag vízummal utazhatnak be Egyesült Államokba, ahogy azok is, akiknek az ESTA kérelmét elutasították.

3. ETIAS

Míg az ESTA a 2001-es terrortámadások hatására került kidolgozásra, addig az EU-ban a 2015-ös migrációs válság, majd a párizsi és brüsszeli terrorcselekmények adták meg az indító lökést egy olyan komplex rendszer kidolgozására, amelynek egyik elemét az ETIAS képezi. Az Európai Bizottság 2016 novemberére dolgozta ki azt a megvalósíthatósági tanulmányt, amely a javaslat alapját képezte. Az Európai Unió 2018.

⁶ Bevándorlási és Állampolgársági törvény 217. cikke alapján

⁷ DHS – Department of Homeland Security

⁸ Forrás: <https://hivatalos-esta.hu/v%C3%ADzummentess%C3%A9gi-program/> (Letöltés ideje: 2019.08.01.)

szeptember 5-én fogadta el az ETIAS rendeletet⁹, amely lehetővé teszi, hogy előzetesen ellenőrizzék azokat a beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárokat, akik részesei az EU vízummentességi programjának, így jogosultak arra, hogy vízummentesen utazzanak be a schengeni térségbe és ott 90 napot nem meghaladóan tartózkodjanak. Az így belépni kívánó utasoknak előzetesen kérelmet kell beadniuk, amelyet elektronikusan, Interneten keresztül tudnak benyújtani és az engedélyt is ilyen formában kapják meg. Az ellenőrzés során a kérelmeket összevetik az egyes uniós (ETIAS központi rendszer, SIS¹⁰, VIS¹¹, ECRIS TCN¹², EURODAC¹³, EES¹⁴, Europol) adatbázisokkal, továbbá az Interpol rendszereivel (SLTD¹⁵, TDAWN¹⁶) azért, hogy megállapítsák, fennállnak-e olyan indokok, amelyek alapján a kérelmező beutazása olyan kockázatot hordoz, amiért meg kell tagadni az engedély kiadását. Amennyiben ilyen kizáró ok nem áll fenn, az engedélyt automatikusan megadják a kérelmező részére. Az interoperabilitás elemeként létrehozásra kerül majd az egységes kereső portál, amely megvalósítja majd a fent felsorolt adatbázisokban történő egy mozzanatú lekérdezést.

Ha a rendszer találatot ad ki, vagy további elemzést igénylő adatot talál, a kérelmet az illetékes hatóságok manuálisan dolgozzák fel és állapítják meg, hogy az utazó jelent-e biztonsági kockázatot. Ebben az esetben az ETIAS központi egység először azt ellenőrzi, hogy a kérelemfájlban rögzített adatok megfelelnek-e a találatot eredményező adatoknak, majd egyezés esetén, vagy amennyiben az egyezés továbbra is kétséges, a kérelmet a felelős tagállam¹⁷ ETIAS nemzeti egysége dolgozza fel manuálisan. Az engedély kiadására vagy a találatot eredményező kérelem elutasítására legkésőbb a kérelem benyújtásától számított 96 órán belül – vagy ha a kérelmezőnek további információkat kell benyújtania, a további információk kézhezvételétől számított 96 órán belül – sor fog kerülni. Az utazási engedély három évig vagy a kérelemben megadott úti okmány érvényességi idejének végéig érvényes attól függően, hogy mely érvényesség jár le előbb.

Mindezek ellenére az utazási engedély nem jelent majd automatikus beutazási vagy tartózkodási jogot, hiszen a végső esetben a határon szolgálatot teljesítő határőrnek joga lesz a nemzeti jognak megfelelően a beutazást megtagadni.

A légi és a tengeri fuvarozóknak is lesz majd kötelezettségük, hiszen beszállítás előtt ellenőrizniük kell azt, hogy az utazási engedély megszerzésére kötelezett harmadik országbeli állampolgárok rendelkeznek-e érvényes utazási engedéllyel. Az ETIAS működésének megkezdésétől számított három év elteltével ez a kötelezettség a szárazföldön távolsági busszal csoportokat szállító nemzetközi fuvarozókra is vonatkozik majd.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 Rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról (továbbiakban Rendelet)

¹⁰ Schengeni Információs Rendszer

¹¹ Vízuminformációs Rendszer

¹² Harmadik országok állampolgárainak bűnügyi előéletét tartalmazó adatbázis

¹³ Európai Ujjnyomat Nyilvántartás

¹⁴ Európai Határregisztációs Rendszer

¹⁵ Lopott és Elveszett Útlevelek Adatbázisa

¹⁶ Utazási okmányok és körözések együttes adatbázisa

¹⁷ A felelős tagállam a Rendelet 25. cikke alapján kerül meghatározásra

3.1. ETIAS nemzeti egység

Az ETIAS rendelet X. fejezete rendelkezik a bűnüldözési célú hozzáférések kezeléséről, amelynek során két lényeges kategóriát kell megkülönböztetnünk. Az egyik a tagállam által kijelölt nemzeti egységek, a másik pedig az a központi egység, amely az Europol szervezetén belül kerül felállításra.

Első körben a tagállamok kijelölik azokat a hatóságokat, amelyek a terrorista cselekmények, illetve a szervezett vagy egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és nyomozása céljából jogosultak lesznek kérelmezni az ETIAS központi rendszerében rögzített adatok lekérdezését.¹⁸ Ezeknek a hatóságoknak az operatív egységeiről listát kell vezetni. Ezen felül a tagállamok kijelölnek egy olyan központi hozzáférési pontot, amely az ETIAS központi rendszeréhez férhet hozzá. A két szervezetnek élesen el kell különülnie egymástól, még akkor is, ha egyes tagállamokban ugyanazon szervezeti struktúra alá tartoznak. Magyarországon ez az egység várhatóan a TIBEK¹⁹ szervezetén belül kerül kiválasztásra. Lényeges elem, hogy a központi hozzáférési pont nem fogadhat el semmilyen utasítást a kijelölt hatóságoktól még akkor sem, ha egyébként a nemzeti jog alapján ugyanazon szervezeten belül helyezkedik el. Azonban annak nem lesz akadálya, hogy egy országban több központi hozzáférési pont is kijelölésre kerüljön. A tagállamok kötelezettsége, hogy értesítsék az eu-LISA-t²⁰ és az Európai Bizottságot is a kijelölt hatóságaikról és a központi hozzáférési pontjaikról, azonban ezt az értesítést bármikor módosíthatják vagy felválthatják.²¹

3.2. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

Az ügynökség feladatai közé tartozik a határellenőrzés eredményes működéséhez való közreműködés, a határokon átnyúló bűncselekmények felderítésével kapcsolatos intézkedések, amelyeket most a Rendelet tovább bővít.

Az ETIAS központi egysége az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség részét kell, hogy képezze. Felelősségi körét egyrészt a Rendelet 7. cikke sorolja fel, de a Rendelet 75. cikke alapján felel még az alábbiakért is:

- a) az ETIAS központi egységének létrehozása és működtetése, valamint az ETIAS-ban tárolt adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételek biztosítása;
- b) a kérelmek automatizált feldolgozása; és
- c) az ETIAS vizsgálati szabályok meghatározása.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségnek, az Europolnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ETIAS információs rendszerhez való hozzáférésre jogosult valamennyi hatóság megtegye az e rendeletnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket, és szükség szerint együttműködjön a felügyeleti hatósággal.²²

¹⁸ A Rendelet 50. cikke

¹⁹ Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ

²⁰ A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség

²¹ A Rendelet 50. cikke

²² A Rendelet 61. cikke

3.3. Az Europol szerepe

Az Europol az Európai Unió bűnüldözéssel foglalkozó ügynöksége, amely támogatást nyújt a tagállamok részére a súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni fellépéshez, egyben az információcsere csomópontjaként funkcionál, így az ETIAS végrehajtásában is kulcsszerepet kell kapnia.

Az Europolnak létre kell hoznia egy megfelelő felhatalmazással rendelkező, tisztviselőkből álló speciális egységet, amely jogosult az ETIAS központi egységtől adatokat lekérdezni. Az Európai Bizottság számításai szerint 38-46 személy szükséges a feladatok elvégzéséhez.²³ Mielőtt az Europol tisztviselői megkezdik az ETIAS-szal kapcsolatos munkát, az Europolnak adatvédelmi és alapjogi képzést kell tartani a számukra. Amennyiben egy tagállam ETIAS nemzeti egysége az Europolhoz fordul, véleményt kell kibocsátania. Az Eurojust, az OLAF²⁴ és a Frontex hit/no hit alapon, közvetett módon hozzáférhet az adatokhoz. Találat esetén az Europolnak meg kell indítania azt az eljárást, amely lehetővé teszi a kérelmező részére az adatokhoz való hozzáférést.

2019 májusában mind a Frontex, mind az Europol benyújtott egy előrehaladási jelentést a felkészülésről, majd 2019. június 7-én az Europol és a Frontex igazgatói aláírták azt az akciótervet, amely lehetővé teszi a két ügynökség közötti aktívabb együttműködést az EU állampolgárainak a biztonságának fokozása érdekében, amelynek részét képezi az ETIAS feladatainak az ellátása. A Frontex felállítja a központi ETIAS egységet, amely operatív támogatást fog nyújtani az Europol részére.

4. Az ETIAS figyelőlista

Az Europolnak létre kell hoznia és folyamatosan ellenőriznie kell az ETIAS figyelőlistát, amely a Rendelet 34. cikke alapján olyan személyek adatait tartalmazza majd, akik terrorizmussal, szervezett vagy súlyos bűncselekményekkel összefüggésben már követtek el bűncselekményt vagy várható, hogy ilyen bűncselekményt fognak elkövetni. Ebből látható, hogy nem csak azok adatai lesznek a listán, akiket valamilyen bűncselekmény elkövetéséért már elítéltek, hanem olyanok is, akik potenciális fenyegetést jelenthetnek Európa számára. A következő kategóriák biztos létrehozásra kerülnek.

- Az ENSZ listája a háborús bűnösökről;
- Az EU tagországok által rendelkezésre bocsátott olyan információ, amely egy adott személyről olyan információt tartalmaz, hogy bűncselekményt vagy terrorcselekményt követett el, illetve valószínűsíthető, hogy bűncselekményt fog elkövetni;
- Nemzetközi együttműködés keretében rendelkezésre bocsátott olyan információ, amely egy adott személyről olyan információt tartalmaz, hogy bűncselekményt vagy terrorcselekményt követett el, illetve valószínűsíthető, hogy bűncselekményt fog elkövetni.

Az ETIAS figyelőlista az ETIAS központi rendszerének a részét képezi. Az adatokat az Europol vagy a tagállamok viszik fel a listára, így értelemszerűen azok

²³ Forrás: <https://www.statewatch.org/news/2019/may/eu-etias-progress-reports.htm> (Letöltés ideje: 2019.08.01.)

²⁴ Európai Csalás Elleni Hivatal

valódiságáért is ők felelnek. A Rendelet 34. cikk alapján az ETIAS figyelőlistának olyan adatokból kell felépülnie, amelyek a következő elemek közül legalább egyet tartalmaz:

- a) vezetéknev;
- b) születéskori vezetéknev;
- c) születési idő;
- d) egyéb nevek (álnév vagy álnevek, művésznév vagy -nevek, szokásos név vagy nevek);
- e) úti okmány vagy okmányok (típus, szám és az úti okmányt vagy okmányokat kibocsátó ország);
- f) lakcím;
- g) e-mail cím;
- h) telefonszám;
- i) egy cég vagy szervezet neve, e-mail címe, levelezési címe, telefonszáma;
- j) IP-cím.

Az újonnan felvitt adatokat össze kell hasonlítani az ETIAS központi rendszerében tárolt kérelemfájlok adataival és amennyiben az adatok alapján az állapítható meg, hogy valamilyen kockázatot jelent a személy belépése a schengeni térségbe, akkor már a kiadott engedély visszavonására is van lehetőség.

5. A bűnüldözési célú hozzáférés esetén követendő eljárás

A tagállamok által kijelölt hatóságok indokolással ellátott, a konkrét adatok lekérdezésének szükségességét igazoló írásbeli kérelmet nyújthatnak be (akár elektronikus formában is) a központi hozzáférési ponthoz, amely a kérelmet feldolgozza és teljesíti.

Az ETIAS Rendelet 52. cikke (1) bekezdése alapján a kijelölt hatóságok akkor kérelmezhetik az ETIAS központi rendszerében tárolt adatok lekérdezését, ha az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- a) a lekérdezés céljából történő hozzáférés terrorista bűncselekmény vagy egyéb súlyos bűncselekmény megelőzése, felderítése vagy nyomozása céljából szükséges;
- b) a lekérdezés céljából történő hozzáférés egyedi esetben szükséges és arányos; és
- c) bizonyíték áll rendelkezésre, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy az ETIAS központi rendszerében tárolt adatok lekérdezése hozzá fog járulni a szóban forgó bűncselekmények valamelyikének megelőzéséhez, felderítéséhez vagy nyomozásához, különösen, ha fennáll annak a megalapozott gyanúja, hogy a terrorista bűncselekmény, illetve egyéb súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személy, az ilyen bűncselekmény elkövetője vagy áldozata az e rendelet hatálya alá tartozó utazók valamely kategóriájába tartozik. Ezeket a feltételeket a központi hozzáférési pont minden esetben ellenőrzi, de sürgős esetben lehetőség van a hét napon belüli utólagos ellenőrzésre is.

Az Europol kérelmezheti az ETIAS központi rendszerében tárolt adatok lekérdezését, az ETIAS központi rendszerében tárolt valamely konkrét adathalmaz lekérdezése iránt pedig indokolással ellátott elektronikus kérelmet nyújthat be az ETIAS központi egységének.²⁵ Miután az Europol speciális egysége jóváhagyta a kérelmet, a központi egységnek azt fel kell dolgoznia és meg kell válaszolnia az Europol részére.

²⁵ A Rendelet 53. cikk (1) bekezdése

Az ETIAS Rendelet 53. cikk (2) bekezdése alapján az indokolással ellátott kérelemnek bizonyítékot kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy az összes következő feltétel teljesül:

- a) a lekérdezésre az Europol hatáskörébe tartozó terrorista bűncselekmények vagy egyéb súlyos bűncselekmények megelőzésére, felderítésére vagy nyomozására irányuló tagállami fellépések támogatása és megerősítése érdekében van szükség;
- b) a lekérdezés az adott esetben szükséges és arányos;
- c) a lekérdezés az 52. cikk (2) bekezdésében említett adatok alapján végzett keresésre korlátozódik, szükség esetén az 52. cikk (3) bekezdésében felsorolt adatokkal kombinálva és
- d) bizonyíték áll rendelkezésre, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy a lekérdezés hozzá fog járulni a szóban forgó bűncselekmények valamelyikének megelőzéséhez, felderítéséhez vagy nyomozásához, különösen, ha fennáll annak a megalapozott gyanúja, hogy a terrorista bűncselekmény, illetve egyéb súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személy, az ilyen bűncselekmények elkövetője vagy áldozata az e rendelet hatálya alá tartozó utazók valamely kategóriájába tartozik.

6. Zárszó

A kitűzött cél az, hogy az ETIAS 2021-re megkezdje működését és egy teljes rendszer részeként, az interoperabilitás elvére figyelemmel járuljon hozzá a biztonság fokozásához. Az ETIAS rendszer működése várhatóan többek között az alábbi előnyökkel jár majd: a belső biztonság javulása, az illegális migráció hatékonyabb megelőzése, kevesebb közegészségügyi kockázat, a várakozási idő csökkenése a határokon. A rendőri és határőrizeti szervek ezzel egy újabb eszközt kapnak a kezükbe annak érdekében, hogy a kockázatos személyeket beazonosítsák és akár még a schengeni térségbe lépésük előtt meg tudják akadályozni a bűncselekmény elkövetését. Emellett lehetőségük lesz arra is, hogy olyan esetben, amikor más adatbázisban nem azonosítható be az adott személy, az ETIAS adatbázisból információt lehessen kinyerni. Az egyik legnagyobb feladat a rendszer létrehozásában az informatikai fejlesztések megvalósítása és az adatbázis kialakítása, mivel ez speciális szakértelmet kíván. Az ETIAS kifejlesztése az eu-LISA-nak lesz a feladata, amelyhez igazítva kell minden egyes országnak a saját rendszerét kialakítania és az informatikai fejlesztéseket elvégeznie.