

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló tanácsi kerethatározati javaslatról (COM(2005) 690 végleges)

(2006/C 313/12)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 286. cikkére,

tekintettel az Európai Unió alapjogi chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 2001/45/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre, és különösen annak 41. cikkére,

tekintettel a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerint az európai adatvédelmi biztoshoz 2006. január 19-én eljuttatott véleménykérelemre;

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. ELŐZETES MEGJEGYZÉSEK

1. A Bizottság a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összhangban az európai adatvédelmi biztos számára megküldte véleményezésre a bűnügyi nyilvántartásból származó információk tagállamok közötti cseréjének megszervezéséről és azok tartalmáról szóló tanácsi kerethatározati javaslatot. Az európai adatvédelmi biztos szerint ezt a véleményt meg kell említeni a kerethatározat preambulumban.

2. E kerethatározat hatályaon kívül helyezi a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről szóló, 2005. november 21-i 2005/876/IB tanácsi határozatot ⁽¹⁾, amelynek időbeli határa korlátozott, és amelyet a kérdés sürgős jellege motivált. Az európai adatvédelmi biztos 2005. január 13-án nyújtotta be véleményét ⁽²⁾ e tanácsi határozati javaslatról. E vélemény foglalkozott néhány fontos, a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjével kapcsolatos kérdéssel, mint például a javasolt eszköz szükségessége és arányossága. Az európai adatvédelmi biztos kritikát fogalmazott meg a jogi eszköz hatályával kapcsolatban (az alkalmazást nem korlátozták bizonyos súlyos bűncselekményekre), valamint az érintettek javaslatban előírt biztosítékait illetően.

3. Ezen elemekre ez a vélemény is kitér. E vélemény figyelembe veszi továbbá, hogy a jelenlegi javaslat jobban kidolgozott, és az információk cseréjét illetően egy állandó rendszer létrehozását tervezi egy olyan területen, amelyen a tagállamok bűnügyi nyilvántartással kapcsolatos jogszabályai rendkívül eltérnek egymástól.

⁽¹⁾ HL L 322., 2005.12.9., 33. o.

⁽²⁾ HL C 58., 2005.3.8., 3 o.

4. E vélemény elsőként összefüggésében szemléli a javaslatot. Egy belső határok nélküli Európai Unióban a bűncselekmények elleni hatékony küzdelem alapkövetelménye a tagállamok hatóságainak intenzív együttműködése. Egy ilyen együttműködés ugyanakkor jelentős akadályokba ütközik, részben amiatt, hogy a bűncselekmények elleni küzdelem elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik.

5. Másodsorban, az európai adatvédelmi biztos figyelembe veszi, hogy az információk cseréjének keretét különböző modellek alapján lehet megvalósítani, amelyek eltérő hatást gyakorolnak az adatvédelemre. A vélemény – egy általános pontban, valamint cikkenként – a javaslat fő elemeivel foglalkozik, és eközben többek között az alábbi kérdéseket vizsgálja meg:

- A javaslat alapjául szolgáló politikai döntések. A javaslat a tagállamok nemzeti bűnügyi nyilvántartásaira vonatkozik és nem ír elő európai szintű központi adatbázist, továbbá nem teszi lehetővé sem azt, hogy egy tagállam hatósága közvetlenül hozzáférjen egy másik tagállam adatbázisaihoz, sem pedig az Eurojuston keresztüli együttműködést.
- Az adatvédelem biztosítékai. A javaslat 9. cikke előírja a személyes adatok felhasználásának feltételeit és korlátokat szab meg a célra és a további felhasználásra vonatkozóan. A javaslat nem tárgyalja a harmadik pillérbe tartozó általános adatvédelmi szabályokkal való kapcsolatot, amelyeket a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat ír elő.
- A hatáskörök megoszlása, mivel – ahogyan azt majd kifejtem – legalább három tagállam is érintett lehet. Egyértelműnek kell lennie, hogy melyik tagállam felelős többek között az adatok bűnügyi nyilvántartásba való bejegyzéséért, frissítéséért és kezeléséért, valamint további felhasználásáért. Ez annál is inkább fontosabb, hogy – ahogyan a II. szakaszban azt hangsúlyozom – a tagállamok e területen nem rendelkeznek harmonizált jogi kerettel. Fentiek keretében tisztázni kell azt is, miként biztosított a személyes adatok felhasználásának megfelelő ellenőrzése.

II. A JAVASLAT ÖSSZEFÜGGÉSEIBEN SZEMLÉLVE

6. A terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2004. március 25–26-i európai tanácsi nyilatkozat megemlíttette az ítéletek és eltiltások európai nyilvántartásának létrehozását, mint azon jogi intézkedések egyike, amelyek révén tovább fejleszthető a terrorizmus leküzdését célzó jogi keret.

7. A hágai programban mind a célkitűzés, mind pedig az ambíció mértéke láthatóan megváltozott. A célkitűzést illetően a hágai program a javaslatot az ítéletek és eltiltások nemzeti nyilvántartásából származó információkhoz kapcsolja, különösen a szexuális bűncselekmények tekintetében. Az ambíciót illetően az a javaslat hangzott el, hogy (a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén a „kölcsonös elismerés” fejezetben) könnyítsék meg a nemzeti bűnügyi nyilvántartásokban szereplő információk cseréjét.

8. A javaslat azon számos jogi eszköz egyike, amelyek célja a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréjének javítása. Az Európai Unióról szóló Szerződésben (és különösen annak 29–31. cikkében) foglaltak szerint a tagállamok közötti szorosabb együttműködés eszközei központi szerepet töltenek be a harmadik pillérben belül. A harmadik pillér elsősorban a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés alapjait teremti meg és csak sokkal korlátozottabb mértékben szolgálja a nemzeti jog összehangolását. A javaslat ennek megfelelően az EUSz. VI. címének célkitűzéseivel áll kapcsolatban. Mivel azonban az alapvető hatáskörök a tagállamok kezében maradnak, az új jogi eszköz hatékonysága – a hatáskörök eltérő szintjének összefüggésében – különleges figyelmet igényel.

9. A javaslatot meg kell továbbá vizsgálni a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjére vonatkozó, létező jogi keret fényében. A fő jogi eszköz a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 1959. évi európai egyezmény. A javaslatnak nem célja az egyezmény által létrehozott rendszer alapvető megváltoztatása. Éppen ellenkezőleg, arra irányul, hogy a létező rendszert hatékonyabbá tegye, többek között azáltal, hogy lefedtetni a büntetőítéletekkel kapcsolatos információk számítógépes rendszeren keresztüli cseréjének keretét.

10. A bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk tagállamok közötti, valóban hatékony cseréjét ugyanakkor akadályozzák a tagállamok között fennálló nyelvi, műszaki és jogi különbségek. Egyértelmű hiányosság mutatkozik a bűnügyi nyilvántartásokkal kapcsolatos nemzeti jog összehangolása terén. Ezek, a nemzeti jogot érintő különbségek abban jelentkeznek, hogy milyen ítéleteket kell a bűnügyi nyilvántartásokban rögzíteni, mennyi ideig kell az ítéleteket ezekben a nyilvántartásokban megőrizni, illetve hogy a bűnügyi nyilvántartásokban szereplő milyen információkat kell harmadik fél számára továbbítani és milyen céllal lehet információt továbbítani. E tekintetben hivatkozni lehet az európai adatvédelmi biztos által a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározati javaslatra vonatkozó véleményében ⁽³⁾ tett észrevételekre. Kiegészítő intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy az információkat hatékonyan meg lehessen találni és hozzájuk lehessen férni (lásd e vélemény 50–54. pontját).

A személyes adatok védelmének általános kerete

11. A javaslat nem foglalkozik átfogóan a személyes adatok védelmének kérdésével. Csak néhány olyan rendelkezés szerepel benne, amelynek konkrétan tárgya az adatvédelem. Ez tökéletesen érthető, hiszen a javaslat (10) preambulumbekzdése kifejezetten hivatkozik a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra (irányuló javaslatra). A kerethatározat *lex generalis*-ként lehetne alkalmazható a bűnügyi nyilvántartásokban szereplő információk cseréjének keretében végzett adatfeldolgozási műveletek során, míg az e javaslatban meghatározott konkrétabb adatvédelmi rendelkezéseket *lex specialis*-nak kellene tekinteni. A hozzáférésre vonatkozó szabályok például sokkal kedvezőbbek az érintettre nézve (lásd e véleménynek a 9. cikkre vonatkozó megjegyzéseit).

12. Az európai adatvédelmi biztos elfogadja e megközelítést, ahogyan ezt már korábbi véleményeiben ⁽⁴⁾ is kiemelte. Mindazonáltal, a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározati javaslatot illetően az Európai Parlament és a Tanács még jelenleg is megbeszéléseket folytat, és az olyan alapvető kérdések, mint az alkalmazási terület és a harmadik országokba való továbbítás biztosítékai sincsenek még korántsem rendezve. Ez a helyzet jelentősen befolyásolja a jelenlegi javaslat értékelését.

13. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy e javaslat magában nem biztosíthatja a személyes adatok megfelelő szintű védelmét a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjének keretében. Az európai adatvédelmi biztos ezért hangsúlyozza, hogy e tanácsi kerethatározat nem léphet hatályba a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározat hatályba lépésének időpontja előtt. E javaslat utolsó cikkeinek egyikeben egyedi rendelkezés révén kellene gondoskodni e sorrendről.

14. Ezen kívül rendkívül nehéz a jelenlegi javaslatban előírt adatvédelmi biztosítékokat értékelni anélkül, hogy egyértelmű és szilárd képpel rendelkeznenék a harmadik pillérbe tartozó, adatvédelemre vonatkozó általános szabályokról. E javaslatban szerepel például a személyes adatok harmadik országokba való továbbítása, de – feltételezve, hogy a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározat majd előírja az általános szabályokat – e tekintetben csak néhány, inkább egyedi, részleges biztosítékot határoz meg (lásd még a 7. cikkel kapcsolatos megjegyzéseket). Általában véve, amennyiben a Tanácsban folytatott tárgyalások eredményeképpen sor kerül az utóbbi tanácsi kerethatározat hatályának és lényegének jelentős módosítására, az közvetlenül érinti majd a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjének területén való adatvédelem biztosítékait. Az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy a Tanács körültekintően kapcsolja össze az e javaslatról, valamint a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatról folytatott tárgyalásokat.

III. A JAVASLAT FŐ ELEMEI

15. Először is meg kell említeni, hogy a javaslat nem érinti a tagállamok által a harmadik ország állampolgárait illetően hozott büntetőítéleteket. Nyilvánvaló okokból a javasolt rendszer nem működhet ilyen esetekben, hiszen a harmadik országokra nem vonatkozik az Európai Unió joga.

⁽³⁾ 2006. február 28-i vélemény (HL C 116., 2006.5.17., 8. o.), különös tekintettel annak III. részére.

⁽⁴⁾ Különös tekintettel a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra vonatkozó javaslatról szóló, 2005. december 19-i véleményre (HL C 47., 2006.2.25., 27. o.), valamint 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 szóló tanácsi határozati javaslatról szóló, 2006. január 20-i véleményre (HL C 97., 2006.4.25., 6. o.).

16. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a meglévő jogi eszközök bizonyos mértékig biztosítják a harmadik országok elítelt állampolgáira vonatkozó információk cseréjét. Azon kötelezettség nevezetesen, miszerint e személyek bizonyos adatait rögzíteni kell a schengeni információs rendszerben ⁽⁵⁾, biztosítja, hogy bizonyos ítéletekkel kapcsolatos információk az Európai Unió egész területén hozzáférhetőek legyenek. Az Europol-egyezmény 7. cikke által létrehozott információs rendszernek is célja többek között az elítelt személyekre vonatkozó adatok cseréje. Ugyanakkor a személyes adatok e fenti meglévő jogi eszközök értelmében való gyűjtésének célja nem egyezik meg a személyes adatok bünyügyi nyilvántartásba való bejegyzése céljával. Az e meglévő eszközök egyikének értelmében gyűjtött személyes adatoknak a bünyetöljárások keretében való felhasználása nem lenne tehát mindig összhangban a célhoz kötöttség elvével.

17. A meglévő eszközök ezen kívül nem biztosítják a bünyügyi nyilvántartásban szereplő valamennyi – különösen a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 95. és 96. cikke alá nem tartozó személyekre vonatkozó – információ cseréjét. Végezetül, ezen állampolgárok jogi helyzete nem egyértelmű. A kerethatározat 14. cikke (4) bekezdésének megfelelően például hatályon kívül helyezik a harmadik országok állampolgáira alkalmazandó 2005. november 21-i határozatot ⁽⁶⁾.

18. A harmadik országok állampolgárait illetően alternatív rendszerre lehet szükség. Az indokolás szerint a tagállamok támogatták egy olyan jegyzék létrehozását, amely harmadik országok elítelt állampolgáira vonatkozik. A Bizottság bejelentette, hogy 2006. negyedik negyedévében javaslatot nyújt be az ezen állampolgárokra vonatkozó bünyetöljárásokkal kapcsolatos információk cseréjéről. Az európai adatvédelmi biztos annak elfogadása után értékeli majd e javaslatot.

19. Másodsorban, a javaslat nem foglalja magában sem egy európai bünyügyi nyilvántartás, sem más alapvető, európai szintű adatbázis létrehozását. A javaslat eredménye az adatbázisokat illetően az, hogy központosítani kell a létező nemzeti bünyügyi nyilvántartásokat, azokat ki kell egészíteni a más tagállamokban elítelt állampolgárokra vonatkozó információkkal, valamint ki kell építeni és fejleszteni kell a tagállamok közötti információcserét megkönnyítő műszaki rendszereket. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli azt a tényt, hogy a javaslat nem ösztönzi az adatbázisok feltétel nélküli összekapcsolását, és ezzel egy olyan adatbázishálózatot, amelyet nehéz lenne felügyelni. ⁽⁷⁾

20. Harmadszor, az európai adatvédelmi biztos egyrészt hangsúlyozza, hogy a javaslat – általában véve – láthatóan megfelelő és *a priori* hatékony információcsere-rendszert ír elő, másrészt kiemeli a javaslat alábbi lényegi elemeit.

21. A javaslat 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban, amennyiben egy tagállam bünyetöljáratot hoz egy másik tagállam állampolgárával szemben, és ezt az ítéletet bejegyzi bünyügyi nyilvántartásába, erről értesíti a másik tagállamot. Az 5. cikk előírja, hogy az állampolgárság szerinti tagállam megőrzi ezt az információt, hogy azt egy (harmadik) tagállam kérésére bünyetöljárás céljára, vagy – szigorú feltételek mellett – más célra számára továbbadhassa. Ha ilyen kérésre sor kerül, az állampolgárság szerinti tagállam bizonyos információkat továbbít (6. és 7. cikk).

22. A javaslat kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz a rendszer működőképessé tétele érdekében, amelyek közül a legfontosabb az információ továbbításáért és megőrzéséért felelős központi hatóság (vagy bizonyos célokból több központi hatóság) kijelölésére vonatkozó kötelezettség. Ezzel összefüggésben az európai adatvédelmi biztos kiter a 10. és 11. cikkre is. A 10. cikk egy átfogó nyelvi mechanizmust ír elő, a 11. cikk pedig az információcsere szabályait határozza meg, amelyek egy átmeneti időszak letelte után arra kötelezik a tagállamokat, hogy egységes formátumot használjanak és elektronikus úton továbbítsák az adatokat. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli ezeket a lényeges rendelkezéseket. Az információcserét támogató jogi eszközöknek kiegészítő intézkedéseket kell tartalmaznia annak érdekében, hogy az információt valóban meg lehessen találni és ahhoz hozzá lehessen férni.

⁽⁵⁾ Lásd a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határainkon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (HL L 239., 2000.9.22., 19. o.) 95. és 96. cikkét.

⁽⁶⁾ Lásd még e vélemény 2. pontját.

⁽⁷⁾ E tekintetben lásd még az európai adatvédelmi biztos 3. lábjegyzetben hivatkozott véleményét a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározati javaslatról.

23. Az európai adatvédelmi biztos kiemeli továbbá, hogy egy ilyen jogi eszköznek egyértelműen meg kell határoznia a különböző szereplők felelősségeit és meg kell állapítania a nemzeti és európai szintű hatásköröket. A jogi eszköznek nem egy indokolatlanul széles körű bűnüldözési eszközt kell létrehoznia, hanem arra kell törekednie, hogy fenntartsa az egyensúlyt a különböző érdekek, mint például az érintett és a közbiztonság érdekei között. Az adatokhoz való hozzáférést szigorúan meghatározott célokra kell korlátozni. Ennek hiányában a jogi eszköz nem felel meg céljának és nem áll összhangban az arányosság elvével. A 37–40. pontban szereplő megjegyzésektől eltekintve a javaslat általánosságban megfelel e feltételeknek.

IV. CIKKENKÉNTI ÉRTÉKELÉS

2. cikk: Fogalom-meghatározás

24. A javaslat nem korlátozódik a súlyos bűncselekményekért kiszabott büntetőítéletekre. Valamennyi, a nemzeti bűnügyi nyilvántartásba az ítélethozatal szerinti tagállam jogával összhangban továbbított büntetőítéletre alkalmazandó. A javaslat kiterjed a közigazgatási hatóságok által hozott jogerős határozatokra.

25. A javaslat széleskörű hatálya a nemzeti bűnügyi nyilvántartásba továbbítandó büntetőítéletekre vonatkozó tagállami jogszabályokban fennálló jelentős különbségekből következik. Nem az európai biztos feladata, hogy kritikát gyakoroljon azon tagállami hatáskörökre vonatkozóan, hogy mely büntetőítéleteket továbbítják a bűnügyi nyilvántartásba, beleértve a közigazgatási igazgatóságok olyan határozatait, amelyek ellen bírósághoz jogorvoslat nyújtható be. Az európai adatvédelmi biztos ugyanakkor emlékeztet 2005. január 13-i véleményére (lásd e vélemény 2. pontját), amelyben arra a következtetésre jutott, hogy az információcserét bizonyos súlyos bűncselekményekkel kapcsolatban kiszabott büntetőítéletekre kell korlátozni. Az európai adatvédelmi biztos sajnálattal fejezi ki amiatt, hogy a közösségi jogalkotó sem az indoklásban, sem bármely más hivatalos dokumentumban nem indokolja, hogy az információcserére vonatkozó e javaslatot miért nem lehet a súlyosabb bűncselekményekre korlátozni. Egy ilyen magyarázat tisztázná, hogy miért van szükség egy ilyen széleskörű hatályra a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének közös térségében, valamint hogy a javaslat miért nem haladja meg az arányosság elve által meghatározott korlátokat.

3. cikk: Központi hatóság

26. Egy központi hatóság kijelölése e szempontból jelentőséggel bír. Bár a kijelölés egyúttal azzal is jár, hogy minden egyes tagállam rendelkezik egy, az elítélt személyekre vonatkozó adatbázissal, és biztosítja azt is, hogy a bűnügyi nyilvántartás (és az abban szereplő információk) feldolgozása egy külön hatóság egyértelmű felelősségi körébe tartozzon, valamint elkerülhetővé teszi, hogy az egyes személyekre vonatkozó ítéletekkel kapcsolatban a nem megfelelő hatósághoz érkezzen kérelem, amely pedig a személyes adatok szükségtelen áramlásához vezetne. A központi hatóság feladatainak egyértelmű meghatározása természetesen elengedhetetlen⁽⁸⁾. Láthatóan a javaslat általánosságban megfelel e pontnak. Ezen kívül lehetőséget kínál a feldolgozás nemzeti adatvédelmi hatóságok általi hatékony és viszonylag egyszerű ellenőrzésére. Az európai adatvédelmi biztos szerint az ellenőrzést érdemben nem fogja befolyásolni, ha a tagállam a 3. cikk szerinti lehetőséget kihasználva egynél több hatóságot jelöl ki.

27. A 3. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy a Hivatalos Lapban tegyék közzé a kijelölt hatóságok jegyzékét. Ez fokozná a rendszer átláthatóságát.

28. Az európai adatvédelmi biztos felveti továbbá azt a kérdést, hogy a Tanács Főtitkárságának miért kell tájékoztatnia az Eurojust-ot a hatóságok kijelöléséről. Az európai adatvédelmi biztos megkérdőjelezi egy ilyen jellegű értesítés szerepét, különösen mivel az Eurojust semmilyen szerepet nem játszik a javaslatban meghatározott rendszerben.

4. és 5. cikk: Az ítélethozatal szerinti tagállam és az állampolgárság szerinti tagállam kötelezettségei

29. A 4. cikk előírja, hogy az ítélethozatal szerinti tagállamnak bármilyen büntetőítéletről értesítenie kell az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállamot. Utóbbi tagállam központi hatósága az 5. cikkben meghatározott kötelezettségének megfelelően megőrzi ezt az információt.

⁽⁸⁾ Ugyanebben a tekintetben lásd a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2005) 649 végleges) szóló, 2006. május 15-i véleményt.

30. A bűnügyi nyilvántartásban szereplő adatok megőrzésének időtartamát illetően a javaslat láthatóan az ítélethozatal szerinti államra vonatkozó kritériumot alkalmazza. Az ítéletek vonatkozásában továbbított információ valóban tartalmazza majd azt is, hogy a büntetőítélet mennyi ideig kerül megőrzésre az ítélethozatal szerinti tagállam bűnügyi nyilvántartásában, e tagállam nemzeti jogszabályainak megfelelően. Bármely további, az információ megőrzésének időtartamát érintő intézkedésről is tájékoztatást kell nyújtani. Az értesítést kézhez vevő tagállam ezután törli az adatot. E mechanizmus alkalmazására kerül sor akkor is, ha az értesítést kézhez vevő tagállam jogszabályai csak rövidebb megőrzési időtartamot tesznek lehetővé. A javaslat ugyanezt a mechanizmust határozza meg a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk módosítását vagy törlését illetően: az ítélethozatal szerinti tagállam tájékoztatja a változásokról az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállamot, amely ennek megfelelően naprakésszé teszi nyilvántartásait.

31. Más szóval, az ítélethozatal szerinti állam tekinthető az adat tulajdonosának. Az állampolgárság szerinti tagállam az adatot e tagállam nevében őrzi meg. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a javaslat szövegében vagy preambulumbekzdéseiben tisztázzák a „tulajdonlás” koncepcióját, amely a felelőségek egyértelmű megosztásához is vezet.

32. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlí a mechanizmust, mivel az az adatok pontosságát garantálja azáltal, hogy a személyes adatokat gyorsan naprakésszé teszik, és nem használják fel azokat akkor, amikor már nem időszerűek (lásd még a javaslat 5. cikkének (3) bekezdését). A bűnügyi nyilvántartások pontossága még fontosabb azokban az esetekben, amikor az információt több alkalommal továbbítják és fordítják.

33. Annak érdekében, hogy az információk 7. cikk szerinti továbbítása során az adatok pontosságát biztosítsák, az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy az elítélt személy állampolgársága szerinti központi hatóság számára írjanak elő kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy értesítse az olyan más tagállamok központi hatóságait vagy a harmadik országokat a naprakésszé tételekről/törlésekről, amelyek azelőtt kérelmeztek az információt, hogy azt naprakésszé tették vagy törölték. Az utóbbi tagállamok központi hatóságait továbbá kötelezni kellene arra, hogy szintén tegyék naprakésszé/töröljék az adott információt, valamint e hatóságokat figyelmeztetni kell arra, hogy ne használjanak fel olyan információt, amely már nem időszerű. E kötelezettségek megkönnyítik a személyes adatok felhasználására vonatkozó feltételek betartásának jobb ellenőrzését is (lásd a 9. cikkel kapcsolatos megjegyzéseket).

34. Végezetül, a 4. cikk (2) bekezdése azon személyek egyedi helyzetével foglalkozik, akik több tagállamnak is állampolgárai. Ezekben az esetekben az ítéletre vonatkozó információt valamennyi érintett tagállam részére továbbítják. A sokszoros továbbítás indokoltsága egyértelmű. Ezekben az esetekben még inkább magától értetődő, hogy szükség van olyan mechanizmusokra, amelyek biztosítják valamennyi adatbázis pontosságát.

6. és 7. cikk: Ítéletekkel kapcsolatos információkérés, ezek megválaszolása és harmadik országok számára történő továbbítása

35. Amennyiben megkeresőként egy harmadik tagállam is érintett, egyértelműen meg kell osztani a felelősséget és meg kell határozni a felelősség határait. A 6. és 7. cikk e kérelmeket érintik.

36. A 7. cikk meghatározza, hogy mely esetekben kell vagy lehet megküldeni az ítéletre vonatkozó információt a megkereső tagállam központi hatósága számára. A cikk azt is megállapítja, mely információk továbbíthatók. Ezen felül magában foglalja az ítéletre vonatkozó információ harmadik országokba való továbbításának lehetőségét. Valamennyi fenti szempontot alaposan meg kell vizsgálni.

37. Meg kell jegyezni, hogy az adat továbbítására vonatkozó kötelezettséget a cikk csak abban az esetben írja elő, ha a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információ iránti kérelem büntetőeljárás célját szolgálja, a 7. cikk (1) bekezdésében felsorolt adatoknak megfelelően. Azokban az esetekben azonban, amelyekben a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információt más célokra kérelmezik, az érintett személy állampolgársága szerinti tagállam nemzeti jogszabályainak megfelelően válaszol. E tagállam meggyőződik továbbá arról, hogy az ítélethozatal szerinti tagállam jogszabályai szerint továbbítható-e az információ a megkereső tagállam számára (7. cikk (2) bekezdés).

38. A rendszer eléggé bonyolult, mivel bármely, a büntetőeljárástól eltérő célokra benyújtott kérelemnek az alábbi három különböző jogszerűségi paraméternek kell megfelelnie: a megkereső tagállam jogszabályai, az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállam jogszabályai, valamint az ítélethozatal szerinti tagállam jogszabályai. Ez egy olyan kirakós játék, amelynek mind a bűnügyi eljárásjog, mind pedig a nemzeti adatvédelmi szabályok a darabjai, és amelynek megoldását az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatóságának a 8. cikkben megállapított határidőn (10 nap) belül kell megtalálnia.

39. Az európai adatvédelmi biztos kételkedik abban, hogy ez a leggyakorlatiasabb és leghatékonyabb rendszer. Az európai adatvédelmi biztos egyetért azzal, hogy az információ továbbítását ez esetekben korlátozni kell, ahogyan azt a javaslat (11) preambulumbekzdése is kiemeli. E korlátozást ugyanakkor talán jobban meg lehetne valósítani úgy, hogy a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk továbbításának célját korlátozzák, valamint megszabják azon – az érintetten kívüli – személyek csoportját, akik információt kérhetnek. Az európai adatvédelmi biztos szerint az érintetten kívüli személyek csak különleges körülmények között lehetnének jogosultak információkérésre.

40. Az európai adatvédelmi biztos ezért azt javasolja, hogy racionalizálják a mechanizmust, valamint szűkebben és pontosabban határozzák meg azokat a büntetőeljárástól eltérő célokat, amelyekre információ kérhető, továbbá korlátozzák azon személyek csoportját, akik információt kérhetnek.

41. A 6. cikk (2) bekezdése egy egyedi kérdéssel foglalkozik. E bekezdés megállapítja, hogy az érintett információkérelmet nyújthat be bűnügyi nyilvántartásával kapcsolatban egy tagállam központi hatóságához, amennyiben a megkereső vagy a megkeresett tagállamban lakóhellyel rendelkezik vagy rendelkezett, vagy annak állampolgára vagy volt állampolgára. E rendelkezést az érintett személynek a személyes adataihoz való hozzáférést biztosító általánosabb joggal, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslattal összefüggésben kell megvizsgálni.

42. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlí e rendelkezést, amennyiben a javaslat lehetővé teszi az érintett számára, hogy ne csak közvetve, az adatokat ellenőrző központi hatósághoz fordulva gyakorolja hozzáférési jogát, hanem közvetlenül, a lakóhelye szerinti központi hatóságon keresztül is. Az e *lex specialis*-ban foglalt kedvezőbb rendelkezések azonban semmilyen módon nem korlátozhatják az érintett alapvető jogait, továbbá nem zavarhatják össze az érintettet az őt megillető jogokkal kapcsolatban. E bekezdést illetően az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a lakóhely szerinti központi hatóság az információt „kérlemezí” – és nem „kérlemezheti” – a másik tagállam központi hatóságától.

43. Az európai adatvédelmi biztos végül a 7. cikk (3) bekezdésével foglalkozik, amely a harmadik országok által kért, illetve a számukra továbbított információkat érinti. A rendelkezés egyedi biztosítékokat tartalmaz, amelyek biztosítani kívánják, hogy a harmadik országokkal való információcsere ne befolyásolhassa hátrányosan az Európai Unió területén belüli információcsere biztosítékait. A rendelkezés magában véve kielégítí.

44. E rendelkezést mindazonáltal a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat 15. cikkével összefüggésben kell értékelni. Az utóbbi javaslat 15. cikke a Tanácson belüli vita egyik fő tárgya, ezért nem kézenfekvő, hogy azt a tanácsi kerethatározat végleges változatában is megtartják. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy amennyiben a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározattal kapcsolatban folytatott tárgyalások kizárnák a kerethatározat alkalmazási területéből a személyes adatok harmadik országokba való továbbításának szabályait, a jelenlegi javaslatban pontosabb szabályokat kell megállapítani a személyes adatok harmadik országokba való továbbításáról annak érdekében, hogy a javaslat összhangban álljon az alapvető adatvédelmi elvekkel, valamint az Európa Tanács 108. számú egyezményének a felügyelő hatóságokról és az adatok határon átnyúló áramlásáról szóló kiegészítí jegyzőkönyvével.

9. cikk: A személyes adatok felhasználásának feltételei

45. A bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréje a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározat hatálya alá tartozik majd, mihelyt e kerethatározat elfogadására sor kerül ⁽⁹⁾. Ugyanez vonatkozik magukra a bűnügyi nyilvántartásokra is, feltéve, hogy az említett tanácsi kerethatározat alkalmazási területét nem korlátozzák a tagállamok között már kicserélt személyes adatokra. A tanácsi kerethatározattal összhangban a személyes adatok feldolgozását a nemzeti adatvédelmi hatóságok ellenőrzik majd.

⁽⁹⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos 4. lábjegyzetben hivatkozott véleményét.

46. E javaslat cikkei nem hivatkoznak az említett tanácsi kerethatározatra. Nincs szükség ilyen hivatkozásra, mivel utóbbit automatikusan alkalmazzák. A 9. cikk a személyes adatok felhasználásának feltételeit írja elő. E cikk az általános adatvédelmi biztosítékokkal összefüggésben *lex specialis*-nak tekintendő. A 9. cikk meghatározza, hogy mely célokra használhatók fel az adatok. A 9. cikk (1) bekezdése egyértelmű alapszabályt állapít meg. A büntetőeljárás céljára kért adatok kizárólag azon büntetőeljárás céljára használhatók fel, amelyekkel kapcsolatban azokat kérelmezték. A 9. cikk (2) bekezdése hasonló szabályt tartalmaz a büntetőeljárástól eltérő célokra kért adatok vonatkozásában. E rendelkezést ugyanakkor világosabbá kell tenni, mivel az azt feltételezi, hogy csak más jogi (vagy kvázi jogi) eljárások céljára kérhetők adatok, holott a 7. cikk nem tartalmaz ilyen korlátozást. Azt is tisztázni kell, hogy a 7. és 9. cikk mely más célokat fogad el (lásd még a 7. cikkel kapcsolatos megjegyzéseket).

47. A 9. cikk (3) bekezdése lehetőséget kínál arra, hogy a megkereső tagállam a személyes adatokat felhasználja egy, a közbiztonságot fenyegető azonnali és komoly veszély megelőzésére. Az európai adatvédelmi biztos egyetért azzal, hogy ilyen kivételes helyzetekben lehetővé kell tenni ezen adatok felhasználását. Meg kell azonban teremteni a garanciákat arra vonatkozóan, hogy az adatvédelmi hatóságok ellenőrizhessék e kivételes felhasználást. Az európai adatvédelmi biztos ezért azt javasolja, hogy e tekintetben egészítsék ki a javaslatot egy rendelkezéssel, például azzal a kötelezettséggel, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságokat e felhasználásról értesíteni kell.

48. Az ellenőrzést illetően: az információkat az érintett személy állampolgársága szerinti tagállam központi hatósága őrzi meg. Az ellenőrzést e tagállam adatvédelmi hatósága végzi a harmadik pillérbe tartozó, adatvédelemről szóló kerethatározattal összhangban, mielőtt az elfogadásra kerül és hatályba lép. E tagállam központi hatósága azonban nem lehet felelős az adatok minőségéért, mivel az teljes mértékben az ítélethozatal szerinti tagállam által nyújtott információktól függ. Nyilvánvaló, hogy ez befolyásolja az ellenőrzés hatékonyságát.

49. Az európai adatvédelmi biztos megítélése szerint a javaslatnak nem csak a tagállamok központi hatóságai közötti, hanem a tagállamok adatvédelmi hatóságai közötti együttműködésre is vonatkoznia kellene. Az európai adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a 9. cikket egészítsék ki egy olyan rendelkezéssel, amely ösztönzi az adatvédelmi hatóságok aktív együttműködését⁽¹⁰⁾, és így lehetővé teszi az adatvédelmi szempontok érvényesülésének hatékony ellenőrzését, különös tekintettel az adatok minőségére.

10. és 11. cikk: Nyelvek és formátumok

50. Az európai adatvédelmi biztos örömmel fogadja e kiegészítő rendelkezéseket, mivel a tagállamok közötti információcsere rendszerének hatékonysága az adatvédelem érdekeit is szolgálja.

51. A megfelelő nyelvi szabályozás elengedhetetlen a rendszer jó működéséhez. Bár az európai adatvédelmi biztos teljes mértékben tisztában van a nyelvek egyenlőségének elvével, valamint azzal, hogy az egyedi nyelvi szabályozások az európai együttműködés érzékeny területét jelentik, aggodalmát fejezi ki a javaslat 10. cikkében előírt nyelvi szabályozással kapcsolatban. A 10. cikkben megfogalmazott alapszabály értelmében az információcserére a megkeresett tagállam hivatalos nyelveinek egyikén kerül sor. Ez logikus is, mivel a lefordított jogi szövegek és jogi besorolások sokszor félreértésre adhatnak okot. Amennyiben azonban az Európai Unió 25 tagállama ezt az alapszabályt követi, a rendszer működésképtelenné válhat.

52. A 10. cikk (3) bekezdésével összhangban a tagállamok jelezhetik, hogy más nyelveket is elfogadnak. Nyilvánvaló, hogy e bekezdés az információcserét illetően ösztönözni kívánja egy vagy néhány olyan nyelv használatát, amely az Európai Unión belül széles körben ismert. Az európai adatvédelmi biztos szerint azonban e bekezdést úgy kellene megszövegezni, hogy valóban működőképes nyelvi szabályozást biztosítson, például azáltal, hogy arra kötelezi a tagállamokat, hogy az Európai Unió területén széles körben ismert nyelven is fogadjanak el információt. Ez – a korábbi megállapítást ismételve – a működőképes rendszer feltétele.

53. Az egységesített formátum használata hozzájárulhat továbbá az adatok megfelelő minőségéhez. E formátum révén kizárható a bűnügyi nyilvántartásból származó információ tartalmának félreérthetősége, és ez magasabb szintű adatminőséget eredményez. A félreérthetőség megszüntetheti annak kockázatát is, hogy a tagállamok hatóságai több információt kérnek, mint amennyire szigorúan véve szükségük van.

⁽¹⁰⁾ Egy ilyen rendelkezés modelljeként elképzelhetők lennének a SIS II. javaslatokban szereplő hasonló rendelkezések, még ha e rendelkezésekben nem is jut szerep az európai adatvédelmi biztosnak.

54. Az európai adatvédelmi biztos éppen ezért sajnálatát fejezi amiatt, hogy a formátum kötelező használata egy viszonylag hosszú átmeneti időszakra elhalasztható. Először is, a formátumot (stb.) komitológiai eljárás keretében kell létrehozni, anélkül, hogy bármilyen határidő lenne az ezzel kapcsolatos döntés meghozatalára. Másodsorban, a tagállamoknak a formátum létrehozását követően három év áll rendelkezésükre, mielőtt kötelezően használniuk kellene azt (11. cikk (6) bekezdés). Az európai adatvédelmi biztos a következőket javasolja:

- a formátum létrehozását rögzítsék magában a kerethatározatban;
- komitológiai eljárás révén, egyértelmű határidőn belül állapítsák meg a technikai előírásokat;
- töröljék el a közös formátum tagállamok általi alkalmazására vonatkozó átmeneti időszakot, vagy ha ez technikailag nem kivitelezhető, korlátozzák egy évre ezt az időszakot.

V. KÖVETKEZTETÉS

55. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlí a javaslat alapjául szolgáló politikai döntéseket. Általában véve a javaslat különösen az alábbiak révén figyelembe veszi, hogy a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk tagállamok közötti, valóban hatékony cseréjét akadályozzák a tagállamok között fennálló nyelvi, műszaki és jogi különbségek:

- a javaslat az ítélelhozatal szerinti tagállamot tekinti az adatok „tulajdonosának”, amely felel azok minőségéért;
- a javaslat előírja, hogy minden egyes tagállamban központi hatóságot kell kijelölni;
- a javaslat kiegészítő intézkedéseket ír elő annak biztosítása érdekében, hogy az információkat hatékonyan meg lehessen találni és hozzájuk lehessen férni.

56. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározati javaslatot illetően az Európai Parlament és a Tanács jelenleg is megbeszéléseket folytat, és az olyan alapvető kérdések, mint az alkalmazási terület és a harmadik országokba való továbbítás biztosítékai sincsenek még korántsem rendezve. Az európai adatvédelmi biztos a következőket javasolja:

- e tanácsi kerethatározat ne lépjen hatályba a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározat hatályba lépésének időpontja előtt;
- a Tanács körültekintően kapcsolja össze az e javaslatról, valamint a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatról folytatott tárgyalásokat; amennyiben a személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározattal kapcsolatban folytatott tárgyalások kizárnák a kerethatározat alkalmazási területéből a személyes adatok harmadik országokba való továbbításának szabályait, a jelenlegi javaslatban állapítsanak meg pontosabb szabályokat a személyes adatok harmadik országokba való továbbításáról.

57. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy racionalizálják a mechanizmust, valamint szűkebben és pontosabban határozzák meg azokat a büntetőeljárástól eltérő célokat, amelyekre információ kérhető, továbbá korlátozzák azon személyek csoportját, akik információt kérhetnek. Az európai adatvédelmi biztos szerint az érintetten kívüli személyek csak különleges körülmények között lehetnének jogosultak információkérésre. A javaslatot ki kell egészíteni egy olyan rendelkezéssel, amely lehetővé teszi az adatvédelmi hatóságok számára, hogy ellenőrizzék e kivételes felhasználást.

58. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy az elítélt személy állampolgársága szerinti központi hatóság számára írjanak elő kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy értesítse az olyan más tagállamok központi hatóságait vagy harmadik országokat a naprakésszé tételekről/törlésekről, amelyek azelőtt kérelmezték az információt, hogy azt naprakésszé tették vagy törölték.

59. Az európai adatvédelmi biztos kéri a közösségi jogalkotót, indokolja, hogy az információcserére vonatkozó e javaslatot miért nem lehet a súlyos bűncselekményekre korlátozni, tekintettel többek között az arányosság elve által meghatározott korlátokra.

60. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlö a 10. és 11. cikk kiegészítő rendelkezéseit, feltéve ha:
- a 10. cikket úgy szövegezik meg, hogy valóban működőképes nyelvi szabályozást biztosít;
 - a 11. cikket módosítják, és a formátum létrehozását rögzítik magában a kerethatározatban, komitológiai eljárás révén, egyértelmű határidőn belül megállapítják a technikai előírásokat, valamint eltörlik a közös formátum tagállamok általi alkalmazására vonatkozó átmeneti időszakot, vagy ha ez technikailag nem kivitelezhető, egy évre korlátozzák ezt az időszakot.
61. Az európai adatvédelmi biztos további javaslatai az alábbiakat érintik:
- 3. cikk (2) bekezdés: a Tanács Főtitkárságának miért kell tájékoztatnia az Eurojust-ot a hatóságok kijelöléséről?
 - 6. cikk (2) bekezdés: a lakóhely szerinti központi hatóság az információt „kérelmezi” – és nem „kérelmezheti” – a másik tagállam központi hatóságától.
 - 9. cikk: egy kiegészítő rendelkezés ösztönözze az adatvédelmi hatóságok aktív együttműködését.

Kelt Brüsszelben, 2006. május 29-én.

Peter HUSTINX
Európai Adatvédelmi Biztos
