EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a Belga Királyságnak, a Bolgár Köztársaságnak, a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, a Spanyol Királyságnak, a Francia Köztársaságnak, a Luxemburgi Nagyhercegségnek, a Holland Királyságnak, az Osztrák Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak, a Szlovák Köztársaságnak, az Olasz Köztársaságnak, a Finn Köztársaságnak, a Portugál Köztársaságnak, Romániának és a Svéd Köztársaságnak a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló tanácsi határozat elfogadását célzó kezdeményezéséről

(2007/C 169/02)

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 ([1]),

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 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre ([2]), és különösen annak 41. cikkére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. **Előzetes megjegyzések**

A kezdeményezés és az európai adatvédelmi biztos véleménye

1. 15 tagállam 2007 februárjában egy, a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló tanácsi határozat ([3]) elfogadását célzó kezdeményezést indított. Ez a kezdeményezés a személyes adatok feldolgozását érintő kérdésekkel foglalkozik. Az európai adatvédelmi biztos felelős e kezdeményezéssel kapcsolatban tanácsot adni, mivel az a ráruházott feladatok körébe tartozik, különösen a 45/2001/EK rendelet 41. cikke értelmében. Az európai adatvédelmi biztos ezt a véleményt hivatalból közli, mivel tanácsadás iránti kérelem nem érkezett hozzá ([4]). Az európai adatvédelmi biztos szerint ezt a véleményt meg kell említeni a tanácsi határozat preambulumában ([5]).

([1]) HL L 281., 1995.11.23., 31. o.
([2]) HL L 8., 2001.1.12., 1. o.
([3]) A tagállamokat e vélemény címe sorolja fel. A kezdeményezés 2007. március 28-án került közzétételre (HL C 71., 35. o.).
([4]) Ha a Bizottság a személyek jogainak és szabadságainak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelmére vonatkozó jogalkotási javaslatot fogad el, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése értelmében köteles az európai adatvédelmi biztossal egyeztetni. Egy vagy több tagállam által indított kezdeményezés esetén ez a kötelezettség nem áll fenn; e tagállamok európai adatvédelmi biztossal való konzultációja fakultatív.
([5]) A Bizottság egyéb esetekben (a közelmúltban) alkalmazott gyakorlatával összhangban. Lásd az európai adatvédelmi biztos legutóbbi, 2006. december 12-i, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet és a végrehajtására vonatkozó részletes szabályok módosítására irányuló javaslatokkal (COM(2006) 213 végleges és SEC(2006) 866 végleges) kapcsolatos véleményét, amelyet itt tettek közzé: www.edps.europa.eu

E kezdeményezés háttere és tartalma

2. E kezdeményezés háttere a harmadik pilléres együttműködésben egyedülálló. A kezdeményezés célja a 2005. május 27-én, hét tagállam ([6]) által aláírt Prümi Szerződés lényegi részei tartalmának minden tagállamra való alkalmazása. Ezeket a lényegi részeket e hét tagállam némelyike már megerősítette, míg másoknál most zajlik a ratifikációs folyamat. Ezért egyértelműen nem cél a lényegi részek tartalmának megváltoztatása ([7]).

3. A preambulum bekezdéseinek megfelelően a kezdeményezést azon hozzáférhetőségi elv végrehajtásának kell tekinteni, amelyet a 2004-es Hágai Program a bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréje tekintetében újító szemléletként mutatott be ([8]). A kezdeményezés a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározati javaslat alternatívájaként került bemutatásra, amelyről az európai adatvédelmi biztos 2006. február 28-án nyilvánított véleményt ([9]), és amelyet a Tanács elfogadás céljából nem vitatott meg.

4. A kezdeményezés alapvetően más megközelítést alkalmaz, mint a tanácsi kerethatározatra irányuló fent említett javaslat. Míg ez a javaslat a rendelkezésre álló információhoz való közvetlen hozzáférést irányozza elő, a kezdeményezés a referenciaadatokon keresztüli közvetett hozzáférést célozza. A kezdeményezés továbbá azt kívánja meg a tagállamoktól, hogy gyűjtsenek össze és tároljanak bizonyos információkat, még akkor is, ha azok még nem állnak rendelkezésre a nemzeti igazságszolgáltatásban.

5. A kezdeményezés egyik jelentős pontja a biometrikus adatoknak a tagállamok rendőrségei és igazságszolgáltatási hatóságai közötti cseréje, különös tekintettel a DNS-elemzési állományból és az automatizált daktiloszkópiai információs (ujjlenyomatokat tartalmazó ([10])) rendszerekből származó adatokra.

6. A kezdeményezés magában foglal egy fejezetet (6. fejezet) „Az adatvédelemre vonatkozó általános rendelkezések" címmel. Ez a fejezet tartalmaz néhány olyan adatvédelmi szabályt, amelyek igazodnak az általa szabályozott adatcsere egyedi jellegéhez ([11]). A 6. fejezet az adatvédelem általános kereteként az Európa Tanács 108. sz. egyezményét ([12]), valamint az Európa Tanács ehhez kapcsolódó dokumentumait is megjelöli a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározat ([13]) elfogadásának hiányában.

II. **Az európai adatvédelmi biztos véleményének központi eleme**

7. Ez a vélemény figyelembe veszi a kezdeményezés egyedi jellegét, pontosabban szólva azt, hogy a rendelkezések tartalmának tekintetében jelentős módosítások nincsenek előirányozva. Az európai adatvédelmi biztos ezért néhány, a kezdeményezéssel és annak kontextusával kapcsolatos általánosabb kérdésre koncentrál. Az európai adatvédelmi biztos által javasolt módosítások fő célja a szöveg jobbá tétele magának az információcsere-rendszernek a módosítása nélkül.

8. Az első kérdés eljárási jellegű. A kezdeményezés arra utal, hogy kevés számú tagállam határozza meg az összes tagállam politikai választását egy olyan területen, amelyet az EK-Szerződés rendelkezései, különösen az EU-Szerződés VI. címe (a harmadik pillér) szabályoznak. A VI. cím megerősített együttműködésre vonatkozó eljárását nem követték.

9. A második kérdés a hozzáférhetőség elvére vonatkozik. Bár a kezdeményezés ezen elv végrehajtásának tekintendő, nem vezet tényleges hozzáférhetőséghez, hanem csak egy újabb lépés a bűnüldözési információknak a tagállamok határain átnyúló hozzáférhetősége felé vezető úton. Ez a részletekben való megközelítés része, amelynek célja a bűnüldözési információk cseréjének megkönnyítése.

([6]) 2005. május 27-i Szerződés a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között létrejött, különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről.

([7]) Lásd alább a 15. pontot.

([8]) A szabadság, a biztonság és a jog Európai Unión belüli érvényesülésének erősítéséről szóló hágai program, amelyet 2004. november 5-én hagyott jóvá az Európai Tanács.

([9]) COM(2005) 490 végleges. Az európai adatvédelmi biztos véleménye a HL C 116., 2006.5.17., 8. oldalán került közzétételre.

([10]) Ez a vélemény a köznapibb „ujjlenyomat" szót használja a kezdeményezésben használt „daktiloszkópiai adatok" helyett.

([11]) Lásd a kezdeményezés (17) preambulum bekezdését.

([12]) Az egyének személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i Európa tanácsi egyezmény.

([13]) Lásd még e vélemény VII. részét.

10. A harmadik kérdés megfogalmazható úgy, mint az arányosság kérdése. Nehéz megítélni, hogy a tanácsi határozatra irányuló kezdeményezés rendelkezéseit indokolja-e a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem szükségessége. Az európai adatvédelmi biztos emlékeztet arra, hogy a Prümi Szerződés az információk – különösen a DNS-elemzési állományok és ujjlenyomatok – határokon átnyúló cseréjének „laboratóriumaként" jött létre. Ez a kezdeményezés ugyanakkor az előtt került bemutatásra, hogy a cserével kapcsolatos próbák eredményeinek gyakorlatba való átültetése ténylegesen megtörtént volna ([14]).

11. A negyedik kérdés a biometrikus adatok használatához kapcsolódik. A kezdeményezés a DNS-elemzési állományok és az ujjlenyomatok gyűjtését, tárolását és (korlátozott) cseréjét követeli meg. Ezen biometrikus adatoknak a bűnüldözés terén való felhasználása különös kockázatot jelent az adatalanyokra nézve és kiegészítő biztosítékokat kíván meg jogaik védelme érdekében.

12. Az ötödik kérdés abból következik, hogy a tanácsi határozatnak az adatvédelem egy harmadik pilléres megfelelő általános keretén kellene alapulnia, amely még nem létezik uniós szinten. Ebben a véleményben az európai adatvédelmi biztos szemlélteti egy ilyen általános keret fontosságát, amely a személyi adatok bűnüldözési hatóságok általi, e kezdeményezésen alapuló cseréjének elengedhetetlen feltétele.

III. **Az eljárás és a jogalap**

13. A Prümi Szerződést gyakran egyértelmű okokból az 1985-ös Schengeni Megállapodáshoz és az 1990-es Schengeni Egyezményhez hasonlítják. Ugyanazok az országok érintettek, a tárgy is hasonló, és szoros a kapcsolat az EU-n belüli együttműködéssel ([15]). Mégis van egy lényeges különbség a Schengenhez képest. Jelenleg van egy európai jogi keret, amely lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy szabályozza az érintett kérdéseket, valamint tényleges tervek voltak ennek a Prümi Szerződés hatálya alá tartozó (fő) kérdésekre való alkalmazására. Nevezetesen a Prümi Szerződés megkötése idején a Bizottság egy tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat előkészítésén dolgozott ([16]).

14. Az érintett tagállamok mégis egy olyan többoldalú szerződés mellett maradtak, amely lehetővé tette számukra, hogy egyhangú megállapodással megkerüljék a harmadik pilléres jogalkotás rögös útját. Megkerülték az EK-Szerződés 40., 40a., 43. és 43a. cikkében ([17]) foglalt megerősített együttműködés tartalmi és eljárási követelményeit is. Ez annál is fontosabb, mert a megerősített együttműködés eljárása kötelező volt, ha legalább nyolc tagállam részt vett. Ugyanakkor csak hét tagállam írta alá a Prümi Szerződést, de azok a későbbiekben más tagállamokat is a csatlakozásra ösztönöztek. Lehetne azzal érvelni, hogy a Prümi Szerződés megsérti az Európai Unió jogát a fent említett okok miatt. Ez az érv ugyanakkor főleg elméleti szintű a harmadik pillér keretében, amelyben a Bizottságnak korlátozott a hatásköre az európai uniós jog tagállamok általi betartásának biztosításában, valamint korlátozott a hatásköre az Európai Bíróságnak és más bíróságoknak is.

15. A jelenlegi helyzetben 15 tagállam indította el a kezdeményezést, amelynek célja a Prümi Szerződés tanácsi határozattal való helyettesítése. Bár a rendelkezések tartalmi módosításának lehetősége hivatalosan nincs és nem is lehet kizárva, a kezdeményezést benyújtó tagállamok egyértelmű célja az, hogy ne engedjenek meg semmilyen lényegi változtatást. Ez a cél abból következik, hogy a hét „prümi ország" éppen most ültette át a Prümi Szerződést a nemzeti jogba (vagy annak végrehajtása előrehaladott szakaszban van), és nem kívánják nemzeti rendelkezéseiket újfent megváltoztatni. A célt jól szemlélteti az, ahogy a Tanács német elnöksége eljár. Például az elfogadás határideje nagyon szoros, és a kezdeményezést nem vizsgálja meg tanácsi munkacsoport, csak a 36. cikk alapján létrehozott bizottság (az EUSz. 36. cikke alapján létrejött, magas beosztású tisztviselőkből álló koordinációs bizottság).

16. Ennek eredményeképpen a többi tagállamtól elvették annak lehetőségét, hogy valódi beleszólásuk legyen a szabályok megválasztásába. Csak a között választhatnak, hogy részt vesznek-e vagy sem. Mivel a harmadik pillér egyhangúságot ír elő, ha egy tagállam nem hagyja jóvá a szöveget, az azt eredményezheti, hogy a többi tagállam a megerősített együttműködés eljárása alapján jár el.

([14]) A 33. pontban említett, Németország és Ausztria közötti információcserével kapcsolatos első tapasztalatok kivételével.
([15]) A Schengen idején az Európai Gazdasági Közösségen belüli együttműködéssel. A Prümi Szerződésre gyakran utalnak Schengen III-ként.
([16]) A (3. pontban említett) javaslatot a Bizottság az után fogadta el, hogy a Prümi Szerződés elfogadásra került.
([17]) Ezek a cikkek megkövetelik többek között a Bizottság és az Európai Parlament bevonását, valamint biztosítaniuk kell, hogy a megerősített együttműködéshez csak végső esetben fordulnak.

17. Ez a háttér a kezdeményezés demokratikus legitimitását is érinti, mivel az Európai Parlament véleményének az EUSz. 39. cikke értelmében alig van következménye a szabályok megválasztására nézve. Hasonlóan, e véleménynek is csak korlátozott hatása lehet.

18. Az európai adatvédelmi biztos szerint nem szerencsés, hogy ezt az eljárást követik. Ez az eljárás egyáltalán nem követel demokratikus és átlátható jogalkotási folyamatot, mivel a nagyon korlátozott számú harmadik pilléres előjogot sem tartja tiszteletben. Ebben a fázisban az európai adatvédelmi biztos elismeri, hogy ezt az eljárást választották, és ez a vélemény ezért a továbbiakban főleg a kezdeményezés tartalmára koncentrál majd.

19. Végezetül az európai adatvédelmi biztos megjegyezte, hogy a kezdeményezés jogi eszközként egy tanácsi határozatot, és nem tanácsi kerethatározatot irányoz elő, bár a kezdeményezés a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését célozza. Ennek a jogi eszköznek a kiválasztása azzal a lehetőséggel lehet kapcsolatban, mely szerint a végrehajtási intézkedések minősített többséggel hozhatók az EUSz. 34. cikke (2) bekezdésének c) pontja alá tartozó tanácsi határozatok esetében. A kezdeményezés 34. cikke ezekkel a végrehajtási intézkedésekkel foglalkozik.

20. Az európai adatvédelmi biztos a tanácsi határozatra irányuló kezdeményezés 34. cikkébe a következő mondat beillesztését javasolja: „A Tanács konzultál az európai adatvédelmi biztossal ilyen végrehajtási intézkedés elfogadása előtt." E módosítás oka egyértelmű. A végrehajtási intézkedések a leggyakrabban a személyes adatok feldolgozását érintik. Továbbá, ha a Bizottság nem kezdeményez ilyen intézkedéseket, úgy a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazandó.

21. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Prümi Szerződést aláíró hét tagállam 2006. december 5-én egy olyan végrehajtási megállapodást is kötött, amely tartalmazza a Szerződés közigazgatási és technikai végrehajtására és alkalmazására vonatkozó szükséges rendelkezéseket ([18]). Feltételezhető, hogy ez a végrehajtási megállapodás lesz a tanácsi határozatra irányuló kezdeményezés 34. cikke szerinti végrehajtási intézkedések mintája. Ez a vélemény annyiban utal erre a végrehajtási megállapodásra, amennyiben az magának a kezdeményezésnek a jobb megértéséhez hozzájárulhat.

IV. **A kezdeményezés és a hozzáférhetőség elve**

22. A hozzáférhetőség elve fontos eszköznek tekinthető a belső határok nélküli, szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításában. Az információk bűnüldöző hatóságok közötti szabad cseréje fontos lépés a bűnözés elleni küzdelem területi akadályainak elhárításában a nyomozás céljára továbbra is fennmaradó belső határok eredményeképpen.

23. A Hágai Programnak megfelelően az elv azt jelenti, hogy „az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, (…)". A Program hangsúlyozza továbbá, hogy az „információcsere egyes módszereinek alkalmazásakor teljes mértékben fel kell használni az új technológiát, és azokat mindig az adott információ típusához kell igazítani, amennyiben szükséges, a nemzeti adatbázisokhoz történő kölcsönös hozzáférés vagy azok kölcsönös átjárhatósága útján, illetve (…) a közvetlen (on-line) hozzáférés biztosításával".

24. Ennek fényében a kezdeményezés csak kis lépést tesz előre. Céljai jóval szerényebbek, mint a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló bizottsági javaslat céljai. A kezdeményezés értékelhető úgy, mint egy lépés a hozzáférhetőség felé vezető úton, viszont szigorú értelemben véve nem hajtja végre a hozzáférhetőség elvét. Kiegészít egyéb, olyan a bűnüldözési információk cseréjének megkönnyítését célzó intézkedéseket, mint például az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006. december 18-i 2006/960/IB tanácsi kerethatározat ([19]), amelynek biztosítania kell, hogy az információkat és bűnüldözési operatív információkat a tagállamok hatóságai kérésre megkaphassák.

([18]) Ez a megállapodás a 2007. január 22-i 5473/07 tanácsi dokumentumban található.
Lásd itt: http://www.statewatch.org/news/2007/jan/prum-implementing-agreement.pdf

([19]) HL L 386., 2006.12.29., 89. o. Ez a kerethatározat svéd kezdeményezés alapján kerül elfogadásra.

25. Az európai adatvédelmi biztos a bizottsági javaslatról szóló véleményében azt hangsúlyozta, hogy a hozzáférhetőség elvét óvatosabb, fokozatos megközelítéssel kell végrehajtani. Ebben a megközelítésben a hozzáférhetőség elve szerint kicserélt információk típusait korlátozni kell és csak a jegyzékadatok igénybevételével történő közvetett hozzáférést kell engedélyezni ([20]). Egy ilyen fokozatos megközelítés lehetővé teszi az érdekeltek számára, hogy nyomon kövessék a bűnüldözési információk cseréjének hatékonyságát, valamint a polgárok személyes adatainak védelmét illető következményeket.

26. Ezek az észrevételek a jelenlegi helyzetben is érvényesek. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy ez a kezdeményezés a hozzáférhetőség elvének végrehajtási módjaként ezt az óvatosabb, fokozatos megközelítést alkalmazza.

27. A kezdeményezés 5. és 10. cikke e megközelítés szemléltetésének tekinthető. Ez a két cikk további személyes adatoknak (és egyéb információknak) a DNS-profilok, illetve ujjlenyomatok egyezését követő átadásával foglalkozik. Mindkét esetre a megkeresett tagállam nemzeti joga az irányadó, a jogsegélyre vonatkozó szabályokat is beleértve. E két cikk joghatása korlátozott. Ezek (deklaratív jellegű, a jelenlegi helyzeten nem változtató) kollíziós szabályok, viszont nem hajtják végre a hozzáférhetőség elvét ([21]).

V. **Szükségesség és arányosság**

28. A bűnüldözési információk hatékony cseréje a rendőrségi és igazságügyi együttműködés egyik kulcskérdése. A belső határok nélküli, szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításához alapvető, hogy az információ hozzáférhető legyen a nemzeti határokon túl. A csere megkönnyítéséhez megfelelő jogi keretre van szükség.

29. Más kérdés annak eldöntése, hogy e kezdeményezés rendelkezéseit indokolja-e a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem szükségessége, más szóval a rendelkezések szükségesek és arányosak-e.

30. Először is az Európai Unió szintjén elfogadásra került néhány intézkedés a bűnüldözési információk cseréjének megkönnyítése érdekében. Egyes esetekben ezek az intézkedések magukban foglalják vagy egy olyan központosított szerv létrehozását, mint az Europol vagy az Eurojust, vagy egy olyan központosított információs rendszer felállítását, mint a Schengeni Információs Rendszer. Más intézkedések, mint például ez az irányelv a tagállamok közötti közvetlen cserével foglalkoznak. A közelmúltban a bűnüldözési információk cseréjének egyszerűsítését célzó jogi eszközként a 2006/960/IB kerethatározat elfogadására került sor.

31. Általánosságban a rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozóan új jogi eszközöket csak a már meglévő jogalkotási intézkedések olyan értékelését követően lehet elfogadni, mely azt állapítja meg, hogy ezek a meglévő intézkedések nem elégségesek. Ezen kezdeményezés preambulum bekezdései nem igazolják, hogy a meglévő intézkedések teljes körű értékelésére sor került. A preambulum bekezdések a 2006/960/IB kerethatározatot említik, és jelzik, hogy az új technológiákat teljes mértékben fel kell használni, és a nemzeti adatbázisokhoz kölcsönösen biztosítani kell a hozzáférést. Pontos információkat kellene gyorsan és hatékony cserélni. Csak ennyiről van szó. Nincs például utalás az információk tagállamok közötti, Schengeni Információs Rendszeren keresztüli cseréjére, amely a tagállamok közötti információcsere alapvető eszköze.

32. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki, hogy ez a kezdeményezés a bűnüldözési információk cseréjére vonatkozó meglévő intézkedések megfelelő értékelése nélkül került közzétételre, és felszólítja a Tanácsot, hogy az elfogadás folyamatába építsen be ilyen értékelést.

33. Másodsorban, a fentebb említettekre visszautalva a Prümi Egyezmény az információk – különösen a DNS és az ujjlenyomatok – határokon átnyúló cseréjének „laboratóriumaként" jött létre. Ez lehetővé tette az érintett tagállamok számára, hogy a cserét kipróbálják. A tanácsi határozatra irányuló ezen kezdeményezés közzétételének napján a gyakorlatban széles körben nem folytak hatékonyan próbák a Németország és Ausztria közötti első csere kivételével ([22]).

([20]) Az európai adatvédelmi biztos 2006. február 28-i véleményének (HL C 116., 2006.5.17., 8. o.) 69. pontja.

([21]) Az európai adatvédelmi biztos általában üdvözli a fokozatos megközelítést (26. pont). Ugyanakkor – ahogy azt a 37. pont is mutatja – ebben a konkrét esetben a különböző típusú adatok gyűjtése és cseréje főbb elemeinek minimális harmonizációja célravezetőbb lenne.

([22]) A német és osztrák DNS-adatbázisokban lévő DNS-profilok automatikus összehasonlítása révén kapott eredményeket az igazságügyi és belügyminiszterek (2007. január 14–16-án) Drezdában tartott informális találkozóján bemutatták, és azokat a német elnökség honlapján is közzétették (www.bmi.bund.de). Ezek az eredmények 2006. novemberre és decemberre vonatkoznak. Az első csere eredményei két hónap alatt lenyűgöző számú, több mint 2 000 találatról számolnak be, amelyek néhány esetben egyértelműen súlyos bűncselekményekhez kapcsolódnak.

34. Az európai adatvédelmi biztos nincs meggyőződve arról, hogy e – a rövid ideig tartó és csak két tagállamot érintő – csekély léptékű csere első eredményei bármennyire is érdekesek, elégséges tapasztalati alapot szolgáltatnának a rendszer összes tagállamra való alkalmazásához.

35. Nagyságrendbeli különbséget jelent, hogy kevés olyan tagállam közötti információcsere-rendszer felállítására kerül sor, amelyeknek már van tapasztalatuk DNS-adatbázisokkal, vagy olyan Unió-szerte alkalmazott rendszer felállítására kerül sor, amely tapasztalattal egyáltalán nem rendelkező tagállamokat is magában foglal. A kis lépték továbbá szoros kapcsolatokat is lehetővé tesz az érintett tagállamok között; ezek a kapcsolatok az érintett személyek személyes adatainak védelmét fenyegető veszélyek nyomon követésére is felhasználhatók. Ezenkívül a kis léptéket jóval könnyebb felügyelni. Így akkor is, ha maga a Prümi Szerződés szükséges és arányos lenne, ez még nem jelenti azt, hogy ezt a kezdeményezést ugyanígy kell értékelni.

36. Harmadsorban, ahogy az e vélemény alábbi részeiben majd bizonyításra kerül, nagy különbségek vannak a tagállamok jogszabályai között a biometrikus adatok bűnüldözési célra való gyűjtése és felhasználása tekintetében. A nemzeti gyakorlatok sincsenek összehangolva. Ezzel összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy az adatvédelemre vonatkozó harmonizált jogi keret elfogadására a harmadik pillérben még nem került sor.

37. A kezdeményezés nem harmonizálja a kezdeményezésben foglalt különböző típusú adatok gyűjtésének és cseréjének lényeges elemeit. Például a kezdeményezés nem határozza meg a gyűjtés és a csere céljait. A DNS-profilokra vonatkozó rendelkezések minden bűncselekményre vonatkoznak, vagy egy tagállam korlátozhatja azok súlyosabb bűncselekményekre való alkalmazását? A kezdeményezés nem egyértelmű a gyűjtés és a csere által érintett adatalanyok körét illetően sem. Az adatbázisok csak a gyanúsítottak és/vagy elítélt személyek (biometrikus) anyagát tartalmazzák, vagy egyéb adatalanyok – a bűncselekménnyel kapcsolatba kerülő tanúk vagy egyéb személyek – anyagát is? Az európai adatvédelmi biztos szerint ezen alapvető elemek minimális harmonizációja célravezetőbb lenne, a szükségesség és az arányosság elvének való megfelelés biztosítása érdekében is.

38. Az európai adatvédelmi biztos következtetései az alábbiak: világos jelei vannak annak, hogy ez a kezdeményezés valószínűleg a rendőrségi együttműködés hasznos eszköze. Ezek a jelek a Prümi Szerződés első, német és osztrák tapasztalatainak fényében még egyértelműbbek. Ugyanakkor e kezdeményezés szükségességének és arányosságának vizsgálata nem könnyen végezhető el. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki, hogy ez a kezdeményezés úgy indult el, hogy nem volt olyan megfelelő hatásvizsgálat, amely figyelembe vette volna a vélemény ezen részében foglalt észrevételeket. A Tanácsot arra szólítja fel, hogy egy ilyen vizsgálatot építsen be az elfogadási eljárásba, és e vizsgálat részeként vizsgáljon meg egyéb, lehetőleg a magánélet védelmét kevésbé sértő politikai lehetőségeket ([23]).

39. Az európai adatvédelmi biztos hasonlóképpen javasolja azt is, hogy a kezdeményezés 7. fejezetébe (Végrehajtási és záró rendelkezések) kerüljön be egy ellenőrzési záradék. Az ellenőrzési záradék szövege lehet a következő: „A Bizottság legkésőbb a tanácsi határozat hatálybalépése után három évvel értékelést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé ezen tanácsi határozat alkalmazásáról annak megállapítása céljából, hogy szükséges-e ezen tanácsi határozat rendelkezéseinek módosítása”.

40. Ez az ellenőrzési záradék különösen hasznos eszköz a jelenlegi helyzetben, amelyben e kezdeményezés szükségessége és arányossága még nem került megállapításra és amelyben egy, csekély tapasztalatokon alapuló Unió-szerte alkalmazott információcsere-rendszer kerül bevezetésre.

VI. **Különböző típusú adatok: DNS-profilok, ujjlenyomatok és gépjármű-nyilvántartási adatok**

Általános észrevételek

41. Az on-line hozzáférési és nyomon követési kérésekről szóló 2. fejezet háromféle adatot különböztet meg: DNS-profilok, ujjlenyomatok és gépjármű-nyilvántartási adatok. Ez a megkülönböztetés két általános észrevételt kíván meg.

42. Először is meg kell jegyezni, hogy a tanácsi határozat keretében feldolgozott összes adat a 13. cikk szerinti adatok ([24]) kivételével személyes adatok a 95/46/EK irányelv ([25]) és a közösségi jog egyéb jogi eszközeinek értelmében. Az irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében „személyes adat” az azonosított

([23]) A „magánélet védelmére vonatkozó hatásvizsgálat”.
([24]) És talán a kezdeményezés 2. cikkének (2) bekezdésében említett nem azonosított DNS-profilok is.
([25]) Az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 281., 1995.11.23., 31. o.).

vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ; azonosítható személy az, aki közvetlenül vagy közvetve azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, pszichológiai, pszichikai, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre való hivatkozással. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat – amely ha elfogadásra kerül, alkalmazandó lesz az e kezdeményezés szerinti információcserére – ugyanezt a fogalom-meghatározást használja. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki, hogy a kezdeményezés nem határozza meg a személyes adatok fogalmát és a jogi egyértelműség miatt azt javasolja, hogy kerüljön beillesztésre egy ilyen fogalom-meghatározás a 24. cikkbe.

43. Mindenesetre az előző pontban említett fogalom-meghatározás szerint kétségtelen, hogy a csak DNS-profilokat és DNS-elemzési állományokból, valamint ujjlenyomat-azonosító rendszerekből származó referenciaadatokat tartalmazó adatbázisokat is teljes mértékben vagy meghatározóan személyes adatokat tartalmazó gyűjteményeknek kell tekinteni.

44. Másodsorban az információcsere célja a háromféle személyes adat – DNS-profilok, ujjlenyomatok és gépjármű-nyilvántartási adatok – tekintetében eltér egymástól. A DNS-t illetően a tagállamok nemzeti DNS elemzési állományokat nyitnak és vezetnek a bűncselekmények tekintetében végzett nyomozás céljára (a 2. cikk (1) bekezdése), az ujjlenyomatokat illetően a tagállamok biztosítják a bűncselekmények megelőzése és kivizsgálása céljából létrehozott nemzeti automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszer állományából származó referenciaadatok rendelkezésre állását (a 8. cikk), a gépjármű-nyilvántartási adatok esetében pedig a csere nem csak a bűncselekmények, hanem néhány, egyéb nem bűncselekmény megelőzését és vizsgálatát öleli fel, továbbá a közrend és biztonság fenntartását (12. cikk (1) bekezdése).

45. Hasonlóképpen, a DNS- és ujjlenyomatadatok cseréje és az azokhoz való hozzáférés szigorúbb biztosítékokat követel meg, mint a gépjármű-nyilvántartási adatok cseréje és az azokhoz való hozzáférés. A DNS- és ujjlenyomatadatokat illetően a hozzáférés kezdetben azokra a referenciaadatokra korlátozódik, amelyek alapján az adatalany közvetlenül nem azonosítható. A kezdeményezés kimondja a biometrikus adatok és a szöveges azonosító adatok két különböző adatbázisban való elkülönítésének elvét. A második adatbázishoz való hozzáférés csak akkor lehetséges, ha már volt találat az elsőben. Az adatbázisok ilyen elkülönítése a gépjármű-nyilvántartási adatok esetében nem létezik, mivel ott biztosított az automatikus és közvetlen hozzáférés, és nincs szükség egy második adatbázisra.

46. Az európai adatvédelmi biztos támogatja ezt a fokozatosságot és azt az adatalanyok védelme szempontjából hasznos eszköznek tekinti: minél érzékenyebbek az adatok, annál korlátozottabbak azok a célok, amelyekre az adatok használhatók és annál korlátozottabb a hozzáférés. Konkrétan a DNS esetében, amely potenciálisan a kezdeményezésben szereplő személyes adatok közül a legérzékenyebb, az adatok csak büntetőeljárás céljára cserélhetők ki, megelőző rendőrségi tevékenységekre nem. Ezenfelül a profilok csak a DNS nem kódoló szakaszából vehetők.

A DNS-adatokkal kapcsolatos konkrét észrevételek

47. A DNS-adatok tekintetében utalni lehet az európai adatvédelmi biztos korábbi véleményeire ([26]). Lényeges, hogy a DNS-adatok fogalma egyértelműen meg van határozva, és különbséget tettek a DNS-profilok és a DNS-adatok között, amelyek a személyek genetikai jellemzőiről és/vagy egészségügyi állapotáról szolgáltathatnak információt. A tudomány fejlődését szintén figyelembe kell venni: amit ártatlan DNS-profilnak tekintenek egy adott pillanatban, egy későbbi időszakban sokkal több információt árulhat el, mint ahogy az várható vagy szükséges lenne.

48. A kezdeményezés korlátozza a DNS nem kódoló szakaszai alapján létrehozott DNS-profilokhoz való hozzáférést. Ugyanakkor a tudomány állását figyelembe vevő, a DNS-profilok fogalmának pontos meghatározása, valamint az ilyen közös fogalom-meghatározások kialakítását szolgáló eljárás hiányzik a kezdeményezés szövegéből. A Prümi Szerződés végrehajtási megállapodása ([27]) a nem kódoló szakaszt a következőképpen határozza meg: genetikai információt nem tartalmazó kromoszómazónák, vagyis olyanok, melyekről nem ismeretes az, hogy konkrét örökletes tulajdonságokról információt nyújtanának. Az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy kerüljön beillesztésre magába a kezdeményezésbe a nem kódoló szakasz fogalom-meghatározása, valamint egy olyan eljárásról szóló rendelkezés, amely biztosítja, hogy a nem kódoló szakaszból sem most, sem később nem szűrhető ki további információ.

([26]) Lásd például az európai adatvédelmi biztosnak a hozzáférhetőség elvéről szóló, az 59-60. pont 9. lábjegyzetében említett véleményét.
([27]) Lásd a 18. lábjegyzetet.

49. A kezdeményezés azon az előfeltevésen alapul, hogy a DNS-profilok egyeztetése a rendőrségi együttműködés kulcseszköze. Ezen okból kifolyólag valamennyi tagállamnak a büntető igazságszolgáltatás céljára DNS-adatbázisokat kell létrehoznia. Figyelembe véve ezen adatbázisok költségeit és az adatvédelmet fenyegető veszélyeket, alapos előzetes értékelés szükséges e jogi eszköz hatékonyságának megállapításához. A DNS-adatok Németország és Ausztria közötti cseréjének csekély tapasztalata nem elegendő.

50. Az európai adatvédelmi biztos ebben a tekintetben megjegyzi, hogy a kezdeményezés valamennyi tagállamot nemzeti DNS-elemzési állományok létrehozására kötelezi. Fontos hangsúlyozni, hogy több tagállam már létrehozott nemzeti DNS-adatbázist, ugyanakkor más tagállamoknak kevesebb vagy semmilyen tapasztalatuk nincs e téren. Európa (és a világ) legfejlettebb adatbázisa az Egyesült Királyság DNS-adatbázisa. Több mint 3 millió bejegyzést tartalmaz, ami a legkiterjedtebb, DNS-profilokat tartalmazó gyűjtemény. Az adatbázis kiterjed azokra a személyekre, akiket bűncselekmény vádjával elítéltek, azokra, akiket letartóztattak, valamint azokra, akik a kizárás érdekében önkéntes mintával szolgáltak ([28]). A helyzet más országokban különböző. Németországban például a profilokat csak azok esetében őrzik meg, akiket súlyos bűncselekmény miatt elítéltek. Az is feltételezhető, hogy Németországban a tágabb célokra való DNS-gyűjtemény nem egyeztethető össze az alkotmánybíróság esetjogával ([29]).

51. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a kezdeményezés nem pontosítja a DNS-adatbázisba bekerülő személyek kategóriáit. Egy ilyen pontosítás nem csak az e területre vonatkozó nemzeti rendelkezéseket harmonizálná – ami hozzájárulhatna a határokon átnyúló együttműködés hatékonyságához –, hanem ezen személyes adatok gyűjtésének és cseréjének arányosságát is megerősítené, feltéve ha a személyek kategóriái korlátozottak.

52. A tagállamok nemzeti jogára bízott ehhez kapcsolódó kérdés a DNS-elemzési állományokban található adatok megőrzésének ideje. A nemzeti jog rendelkezhet úgy, hogy az ezekben az állományokban létrehozott profilokat az adatalany teljes élettartamára meg kell őrizni a bírósági eljárás eredményétől függetlenül, ugyanakkor úgy is rendelkezhet, hogy a profilokat meg kell őrizni, kivéve, ha a személy nem vált gyanúsítottá, ezért nem ítélte el bíróság, vagy úgy, hogy a folyamatos tárolási szükségességet rendszeres időközönként felül kell vizsgálni ([30]).

53. Végezetül, az európai adatvédelmi biztos a sejtanyagok gyűjtéséről és DNS-profilok átadásáról szóló 7. cikkel foglalkozott. Hasonló rendelkezés az ujjlenyomatok esetében nincs előirányozva. A rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy egy másik tagállam kérésére, folyamatban lévő nyomozások vagy büntetőeljárások során gyűjtsék össze és vizsgálják meg az érintett személy sejtanyagát, ezt követően pedig meghatározott feltételekkel adják át a DNS-profilt az adott tagállamnak. Ez a cikk meglehetősen messzire megy. Arra kötelez egy tagállamot, hogy aktívan gyűjtse össze (és vizsgálja meg) egy adott személy biometrikus anyagát, feltéve, hogy ez a gyűjtés és vizsgálat engedélyezett a megkereső tagállamban ((b) feltétel).

54. A rendelkezés nem csak hogy messzire megy, de nem is pontos. Egyrészt nincs a súlyosabb bűncselekményekre, vagy legalább egy bűncselekmény gyanúsítottjaira való korlátozás, másrészt a megkeresett tagállam jogában meghatározott követelményeket úgy kell teljesíteni ((c) feltétel), hogy nincs megjelölve, hogy ezek a követelmények mire vonatkoznak. Az európai adatvédelmi biztos szerint e cikk további pontosítására van szükség, lehetőleg a cikk szövegének pontosítása révén. Mindenesetre, az arányosság elve e cikk korlátozottabb értelmezését kívánja meg.

VII. **Az adatvédelem kerete**

55. A véleménynek ez a része a következő, adatvédelemre vonatkozó kérdéseket tárgyalja:

– az adatvédelemre vonatkozó általános keret iránti szükség a harmadik pilléren belül,

– annak szemléltetése, hogy miért van szükség általános keretre a kezdeményezés 6. fejezetének rendelkezései ellenére,

– magának a 6. fejezetnek a rövid vizsgálata.

([28]) Lásd az Egyesült Királyság információs biztosa által a Lordok Házának az európai uniós F. albizottsággal foglalkozó vizsgálóbizottságának (belügyek) a Prümi Szerződés vizsgálata kapcsán benyújtott bizonyítékot (a bizonyíték 10. pontja). A kizárási cél személyeknek bűncselekmények gyanúsítottjainak köréből való kizárását jelenti.

([29]) Lásd például a 2000. december 14-i BvR 1741/99 ítéletet, amelyben a DNS-minták kevésbé súlyos bűncselekmények esetén való felhasználását nem tekintették összeegyeztethetőnek az arányosság elvével.

([30]) Lásd erről az alternatíváról az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat 20. cikkének (1) bekezdését (COM(2006) 817 végleges) és az európai adatvédelmi biztos 2007. február 16-i véleményét (26. pont).

56. Előzetesen az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a kezdeményezés 1. cikke, amely a célkitűzést és a hatályt határozza meg, nem utal a 6. fejezetre, bár a tanácsi határozat tartalmaz egy adatvédelemről szóló fejezetet. Az európai adatvédelmi biztos ezért a szövegre való ilyen hivatkozás beillesztését javasolja.

Az általános keret szükségessége

57. Ahogy több alkalommal már jeleztük ([31]), az európai adatvédelmi biztos számára lényeges, hogy a bűnüldözési információk cseréjét megkönnyítő konkrét jogi eszközök – mint például a tanácsi határozatra irányuló ezen kezdeményezés – ne kerüljenek elfogadásra egy olyan adatvédelmi keret Tanács általi elfogadása előtt, amely biztosítja az adatvédelem megfelelő szintjét az európai adatvédelmi biztosnak e két, a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló bizottsági javaslatról szóló véleményében foglalt következtetésekkel összhangban ([32]).

58. Az adatvédelem jogi kerete a személyes adatok bűnüldöző hatóságok közötti cseréjének elengedhetetlen feltétele az EU-Szerződés 30. cikke (1) bekezdésének b) pontja és több uniós politikai dokumentumban kinyilvánítottak értelmében. Ugyanakkor a gyakorlatban az adatcserét megkönnyítő jogszabályok az előtt kerülnek elfogadásra, hogy az adatvédelem megfelelő szintje biztosított lenne. Ezt a sorrendet meg kellene fordítani.

59. A sorrend megfordítása azért is fontos, mert az ezen kezdeményezésben szereplő részletesebb adatvédelmi szabályok összeütközésbe kerülhetnek a még megvitatás alatt álló, a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló jövőbeli közös kerethatározattal. Az sem hatékony, hogy az ezen kezdeményezés adatvédelmi rendelkezéseinek végrehajtása – amely magában foglalja az adatvédelmi és adminisztratív eljárások szabályainak elfogadását, valamint az illetékes hatóságok kijelölését – egy olyan, adatvédelemről szóló kerethatározat elfogadása előtt kezdődjön meg, amely eltérő követelményeket tartalmazhat és így az éppen elfogadott nemzeti rendelkezések megváltoztatását kívánná meg.

60. E kezdeményezés 25. cikkének (1) bekezdése jelenleg a 108. sz. Európa tanácsi egyezményre hivatkozik, annak 2001. november 8-i kiegészítő jegyzőkönyvére és a személyes adatoknak a rendőrségi ágazatban való felhasználásáról szóló R (87) 15. ajánlásra. Ezeknek az Európa Tanács által elfogadott jogi eszközöknek biztosítaniuk kell a személyes adatok védelmének minimális szintjét. Ugyanakkor, ahogy az európai adatvédelmi biztos fentebb kifejtette ([33]), a valamennyi tagállamot kötelező egyezmény nem követeli meg a szükséges pontosítást úgy, ahogy azt a 95/46/EK irányelv elfogadásának idején már meghatározták. Az ajánlás természetéből adódóan nem kötelező erejű.

A 6. fejezet ellenére az általános keret szükségességének szemléltetése

61. Először is a kezdeményezés 6. fejezetének rendelkezéseinek az adatvédelem általános keretén kell alapulniuk (lásd a kezdeményezés 25. cikkét). A rendelkezéseket a szolgáltatott adatokra vonatkozó *lex specialis*-nak kell tekinteni e tanácsi határozat értelmében. Sajnálatos módón az Európa Tanács 108. sz. egyezményének jelenlegi általános kerete és az ehhez kapcsolódó dokumentumok nem kielégítőek. Ugyanakkor maga a szándék azt mutatja, hogy szükség van egy tanácsi kerethatározatban meghatározott megfelelő általános keretre. Ez viszont nem az egyetlen igazolása egy ilyen keret iránti szükségességnek.

62. Másodsorban, a kezdeményezés a személyes adatok bűnüldözési célú feldolgozásának és ezen adatok tagállamok közötti cseréjének csak egy részére vonatkozik. A kezdeményezés 6. fejezete természetéből adódóan a kezdeményezés által meghatározott információcserével kapcsolatos feldolgozásra korlátozódik. Az egyéb rendőrségi és igazságügyi információk – nevezetesen a DNS-profilokhoz, ujjlenyomatokhoz és gépjármű-nyilvántartási adatokhoz nem kapcsolódó információk – minden egyéb, a kezdeményezés alkalmazási körében való cseréje így kizárt. A kezdeményezés 6. fejezetének részleges érvényességének másik példája a magánvállalatok által bűnüldözési célra összegyűjtött adatokhoz való hozzáférésre vonatkozik, mivel a kezdeményezés célja a bűncselekmények megelőzéséért és kivizsgálásáért felelős szervek közötti információcsere (a kezdeményezés 1. cikke).

([31]) Lásd az európai adatvédelmi biztos legutóbbi, 2007. február 16-i, az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról szóló véleményét.

([32]) Az európai adatvédelmi biztos 2005. december 19-i (HL C 47., 2006.2.25., 27. o.) és 2006. november 29-i véleménye, amelyeket az európai adatvédelmi biztos honlapján közzétettek.

([33]) Lásd például a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló bizottsági javaslatról szóló (első) vélemény 4. pontját.

63. Harmadsorban, a 6. fejezet rendelkezéseinek alkalmazási területét illetően a kezdeményezés szövege kétértelmű, ezért nincs meg a jogi egyértelműség. A kezdeményezés 24. cikkének (2) bekezdése értelmében ezek a rendelkezések olyan adatokra vonatkoznak, amelyeket ezen tanácsi határozatnak megfelelően szolgáltatnak vagy szolgáltattak. Az európai adatvédelmi biztos szerint a megszövegezés gondoskodik arról, hogy a DNS-profilokhoz, ujjlenyomatokhoz és gépjármű-nyilvántartási adatokhoz való közvetlen hozzáférés, valamint a kezdeményezés 7. cikke szerinti konkrét helyzet biztosított legyen ([34]). Kétségtelen továbbá, hogy a személyes adatok 14. cikk (nagyszabású események) és 16. cikk (terrorcselekmények megakadályozása) szerinti átadása is szabályozott.

64. Ugyanakkor nem világos, hogy a 6. fejezet csak a tagállamok között kicserélésre kerülő vagy kicserélésre került személyes adatokra vonatkozik-e, vagy egy tagállamban a DNS-anyagoknak és ujjlenyomatoknak a kezdeményezés 2. és 8. cikke szerinti összegyűjtésére és feldolgozására is. Másképp fogalmazva, a 6. fejezet a tanácsi határozat szerint összegyűjtött, de más tagállamok hatóságai számára (még) nem átadott személyes adatokra vonatkozik? Továbbá az sem világos, hogy további személyes adatoknak a DNS-profilok vagy ujjlenyomatok egyezését követően történő átadása biztosított-e, hiszen egyrészt a (11) preambulum bekezdés arra utal, hogy további információ (kölcsönös segítségnyújtási eljárások révén való) átadása a tanácsi határozat alkalmazási körébe tartozik, másrészt viszont az 5. és a 10. cikk hangsúlyozza, hogy az átadást a nemzeti jog szabályozza. Végezetül, meg kell jegyezni, hogy a 24. cikk (2) bekezdése tartalmaz egy, a 6. fejezet alkalmazhatósága alóli kivételt. A rendelkezéseket alkalmazni kell, „amennyiben a megelőző fejezetek másként nem rendelkeznek". Az európai adatvédelmi biztos szerint ennek a kitételnek nincs különösebb jelentősége – az európai adatvédelmi biztos nem állapított meg ellentmondásos rendelkezéseket a megelőző fejezetekben –, viszont a kitétel mégis erősítheti a szöveg kétértelműségét a 6. fejezet alkalmazhatóságára vonatkozóan.

65. Az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy a 24. cikk (2) bekezdése mondja ki, hogy a 6. fejezet vonatkozik a DNS-anyagok és ujjlenyomatok egy tagállamban való összegyűjtésére és feldolgozására, valamint további személyes adatok e határozat alkalmazási körén belüli átadására is. Ezenfelül az „amennyiben a megelőző fejezetek másként nem rendelkeznek" kitételt törölni kell. Ezek a pontosítások biztosítanák, hogy a 6. fejezet rendelkezéseinek tényleges következményei legyenek.

66. Negyedszer, maguknak a 6. fejezetben foglalt, adatvédelemre vonatkozó rendelkezéseknek a jellege, amennyiben azok a kölcsönös bűnügyi jogsegély hagyományos fogalmára épülnek, az általános keret iránti szükségességet példázza. Az információcsere az adatvédelem alapvető szabályainak minimális harmonizációját vagy legalábbis a nemzeti jogok kölcsönös elismerését feltételezi annak érdekében, hogy az együttműködés hatékonysága a tagállamok jogai közötti különbségek miatt ne sérüljön.

67. Bár a kezdeményezés az adatvédelmi jog néhány lényeges kérdésében harmonizációról rendelkezik, más fontos kérdésekben a 6. fejezetben foglalt adatvédelmi rendelkezések nem harmonizálják a nemzeti jogot és nem is írják elő a kölcsönös elismerést. E helyett két (vagy több) jogrendszer párhuzamos alkalmazhatóságára építenek: az adatátadás elég gyakran csak akkor engedélyezett, ha mind az átadó tagállam, mind az átvevő tagállam jogszabályait betartják. Más szóval, ezekben a kérdésekben a kezdeményezés nem járul hozzá a belső határok nélküli, szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósításához, viszont ezek a rendelkezések tartalommal látják el a kölcsönös bűnügyi jogsegély hagyományos, nemzeti szuverenitáson alapuló rendszerét ([35]).

68. Az európai adatvédelmi biztos szerint a 6. fejezet e jellege nem könnyíti meg a személyes adatok cseréjét, viszont erősíti az összetettséget, figyelembe véve, hogy a kezdeményezés célja a Prümi Szerződés rendszerének mind a 27 tagállamra való alkalmazása, és mivel nem került elfogadásra általános közös adatvédelmi keret. Például a 26. cikk (1) bekezdése csak akkor teszi lehetővé az egyéb célokat szolgáló feldolgozást, ha ez mind az átadó, mind az átvevő tagállam nemzeti joga szerint megengedett. Egy másik példa a 28. cikk (3) bekezdése, amely kimondja, hogy az átadott személyes adatokat, amelyeket nem lett volna szabad átadni vagy átvenni, törölni kell. De honnan tudja az átvevő tagállam, hogy ezeket az adatokat nem jogszerűen, az átadó tagállam joga szerint szolgáltatták? Ez nehéz kérdésekhez vezethet, ha ilyen kérdések merülnek fel a nemzeti bíróságok előtti ügyekben?

([34]) Lásd e vélemény 53. pontját.
([35]) Lásd a kezdeményezés (11) preambulum bekezdését, amely kimondja, hogy a tagállam „a kölcsönös segítségnyújtási eljárások révén további információkat kérjen.".

69. Ötödször, ez a közös adatvédelmi keret annál is fontosabb, mert nagy különbségek vannak a tagállamok jogai között mind a tényleges büntetőjogban, mind pedig a büntetőügyekben folyó bírósági eljárások jogában. A tagállamok hatóságai közötti együttműködés következményein kívül ezek a különbségek az adatalanyokat is közvetlenül érintik azokban az esetekben, amelyekben az őket érintő adatok cseréjére két vagy több tagállamban lévő hatóságok között kerül sor. Például bíróság előtti hatékony jogorvoslati eszközeik nem lehetnek minden tagállamban ugyanazok.

70. Összegzésképpen, a javaslat harmonizálja az illetékes hatóságok közötti adatcsere néhány elemét és ezen okból kifolyólag beilleszt egy adatvédelemről szóló fejezetet, viszont távol van attól, hogy az összes adatvédelmi garanciát harmonizálja. A rendelkezések sem nem átfogóak (mint amilyennek egy általános keretnek, egy *lex generalis*-nak kellene lennie), sem nem teljesek (mivel lényeges elemek hiányoznak, ahogy az a 75. pontban bemutatásra kerül).

71. Egyértelmű, hogy a kezdeményezés alkalmazási körén kívül szükség van egy általános közös adatvédelmi keretre. A polgárnak joga van az adatvédelem minimálisan harmonizált szintjére számítani függetlenül attól, hogy az Európai Unióban hol kerülnek bűnüldözési célú feldolgozásra őt érintő adatok.

72. Viszont a kezdeményezés alkalmazási körén belül is szükség van egy ilyen közös keretre. A kezdeményezés foglalkozik többek között az olyan potenciálisan érzékeny biometrikus adatok összegyűjtésével, feldolgozásával és cseréjével, mint amilyen a DNS-anyag. Továbbá, azon adatalanyok köre, akiket e rendszerben fel lehet tüntetni, nem korlátozódik a konkrét bűncselekményekkel gyanúsított (vagy azok miatt elítélt) személyek adataira. Ilyen körülmények között még inkább kellene számítani az adatvédelem világos és megfelelő rendszerére.

73. Ezzel összefüggésben meg kell ismételni, hogy a kezdeményezés és 6. fejezetének alkalmazási köre nincs egyértelműen meghatározva. Ez jogbiztonsági okokból teszi fontossá, hogy a személyes adatok megfelelő védelemben részesüljenek, függetlenül attól, hogy azok az alkalmazási körbe tartoznak-e és ha igen, milyen esetekben. Ugyanezen okokból kifolyólag a kezdeményezés alkalmazási körén belül és kívül alkalmazandó szabályok közötti egységességet biztosítani kell.

A 6. fejezet rendelkezései

74. E kezdeményezés 6. fejezetében foglalt adatvédelmi rendelkezések olyan adatokra vonatkoznak, amelyeket a határozatnak megfelelően szolgáltatnak vagy szolgáltattak. A rendelkezések számos fontos kérdéssel foglalkoznak, és egy általános adatvédelmi keret elsődleges részét alkotó rendelkezésekként lettek gondosan megszövegezve. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy általánosságban a rendelkezések lényegüket tekintve megfelelő védelmet nyújtanak.

75. Ugyanakkor azon kívül, amit korábban a 6. fejezet rendelkezéseinek természetéről mondtunk, az európai adatvédelmi biztos talált néhány egyéb hiányosságot a 6. fejezet rendelkezéseiben ([36]):

– A dokumentációról szóló 30. cikk csak a személyes adatok cseréjére vonatkozik, és nem az ezen adatokhoz bűnüldözési célra való hozzáférésre. Jobb lett volna a cikket olyan módon megfogalmazni, hogy az biztosítsa, hogy ezen adatok vonatkozásában minden tevékenységet dokumentálni kell.

– A 31. cikk az adatalany tájékoztatáshoz való jogát a kérésre történő tájékoztatáshoz való jogra korlátozza. Ez a követelmény ellentétes az adatvédelem egyik lényeges elemével, vagyis azzal, hogy az adatkezelő az adatalany számára, akitől rá vonatkozó adatokat gyűjtenek e gyűjtéssel kapcsolatban néhány alapinformációval szolgál anélkül, hogy erre az adatalany külön megkérné ([37]). Az adatalany sok esetben valóban nem fog tudni saját adatainak begyűjtéséről. Természetesen, a tájékoztatáshoz való jog gyakorlására vonatkozhatnak kivételek, feltételek vagy korlátozások, például egy folyamatban lévő nyomozás védelme érdekében, viszont azok nem eredményezhetik, hogy magát a jogot fosszák meg lényegi tartalmától azáltal, hogy általános szabályként az adatalanyt kérelem benyújtására kötelezik ([38]).

([36]) Ez a pont nem tartalmazza a hiányosságok kimerítő listáját; csak az adatvédelem szempontjából fontosabbakat említi.
([37]) Lásd a 95/46/EK irányelv 10. cikkét (a 25. lábjegyzetben lévő hivatkozás).
([38]) Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a 31. cikk a 95/46/EK irányelvre hivatkozik, bár harmadik pilléres jogi eszköznél egy ezen a területen alkalmazandó jogi eszközre való hivatkozás logikusabb lett volna, ez esetben az Európa Tanács 108. sz. egyezményére.

– A 6. fejezet nem irányozza elő az emberek különböző kategóriájára (áldozatok, gyanúsítottak, más emberek, akiknek az adatai bekerültek egy adatbázisba) vonatkozó adatok szétválasztását. Az emberek kategóriáinak ilyen, a bűncselekményben való érintettségük foka szerint való szétválasztása a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló bizottsági javaslatban már benne volt, e kezdeményezés kontextusában pedig még fontosabb, mivel ez teszi lehetővé olyan személyek – néhány esetben érzékeny – személyes adatainak feldolgozását, akik közvetlenül nem érintettek a bűncselekményben.

– Egy észrevétel már történt: a személyes adatok fogalmának meghatározása hiányzik ([39]).

76. Az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja a Tanács számára, hogy foglalkozzon ezekkel a hiányosságokkal vagy a kezdeményezés szövegének módosítása révén, és/vagy ezen elemeknek a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló tanácsi kerethatározatba való beillesztése révén. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint az első lehetőség nem feltétlenül vezet magának az információcsere-rendszernek a módosításához, és nem mond ellent azon 15 tagállam szándékának, amelyek azt kezdeményezték, hogy a Prümi Szerződés lényeges részeit ne módosítsák.

VIII. **Következtetések**

77. Ez a vélemény figyelembe veszi a kezdeményezés egyedi jellegét, pontosabban szólva azt, hogy a rendelkezések tartalmának tekintetében jelentős módosítások nincsenek előirányozva. Az európai adatvédelmi biztos által javasolt módosítások fő célja a szöveg jobbá tétele magának az információcsere-rendszernek a módosítása nélkül.

78. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy ez a kezdeményezés a hozzáférhetőség elvének végrehajtási módjaként egy óvatosabb, fokozatos megközelítést alkalmaz. Ugyanakkor sajnálatát fejezi ki, hogy a kezdeményezés nem harmonizálja a különböző típusú adatok gyűjtésének és cseréjének lényeges elemeit, a szükségesség és arányosság elvének való megfelelés biztosítása érdekében is.

79. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki, hogy e kezdeményezés megfelelő hatásvizsgálat nélkül indult el, és a Tanácsot arra szólítja fel, hogy egy ilyen vizsgálatot építsen be az elfogadási eljárásba, és e vizsgálat részeként vizsgáljon meg egyéb, lehetőleg a magánélet védelmét kevésbé sértő politikai lehetőségeket.

80. Az európai adatvédelmi biztos támogatja a különböző típusú személyes adatokra vonatkozó kezdeményezés megközelítését: minél érzékenyebbek az adatok, annál korlátozottabbak azok a célok, amelyekre az adatok használhatók és annál korlátozottabb a hozzáférés.

81. Az európai adatvédelmi biztos sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a kezdeményezés nem pontosítja a DNS-adatbázisba bekerülő személyek kategóriáit, és ez nem korlátozza a megőrzési időszakot.

82. A tanácsi határozatot nem kellene a Tanácsnak elfogadnia azelőtt, hogy egy, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló olyan tanácsi kerethatározat elfogadásra nem kerül, amely biztosítja a védelem megfelelő szintjét.

83. A 6. fejezetben foglalt, adatvédelemre vonatkozó rendelkezések nem könnyítik meg a személyes adatok cseréjét, viszont erősítik e csere összetettségét, amennyiben azok a kölcsönös bűnügyi jogsegély hagyományos fogalmára épülnek.

84. Az európai adatvédelmi biztos a kezdeményezés szövegén végrehajtandó következő módosításokat javasolja:

– az adatvédelemről szóló 6. fejezetre való hivatkozás beépítése az 1. cikkbe,

– a nem kódoló szakasz fogalom-meghatározásának beillesztése, valamint egy olyan eljárásról szóló rendelkezés, amely biztosítja, hogy a nem kódoló szakaszból sem most, sem később nem szűrhető ki további információ,

– a 7. cikk szövegének pontosítása, figyelembe véve, hogy az arányosság elve e cikk korlátozottabb értelmezését kívánja meg,

([39]) Lásd a fenti 42. pontot.

– a személyes adatok fogalom-meghatározásának beillesztése a 24. cikkbe,

– a 24. cikk (2) bekezdésében annak meghatározása, hogy a 6. fejezet vonatkozik a DNS-anyagok és ujjlenyomatok egy tagállamban való összegyűjtésére és feldolgozására, és hogy további személyes adatok e határozat alkalmazási körén belüli átadása szintén biztosított,

– a 24. cikk (2) bekezdésében az „amennyiben a megelőző fejezetek másként nem rendelkeznek" kitétel törlése,

– a dokumentációról szóló 30. cikk olyan módon való módosítása, hogy az biztosítsa, hogy ezen adatok vonatkozásában minden tevékenységet dokumentálni kell,

– a 31. cikk módosítása az adatalany kérelem benyújtása nélküli tájékoztatáshoz való jogának biztosítása érdekében,

– a 6. fejezetbe az emberek különböző kategóriájára (áldozatok, gyanúsítottak, más emberek, akiknek az adatai egy adatbázisba bekerültek) vonatkozó adatok szétválasztásának beépítése,

– a tanácsi határozatra irányuló kezdeményezés 34. cikkébe a következő mondat beillesztése: „A Tanács konzultál az európai adatvédelmi biztossal ilyen végrehajtási intézkedés elfogadása előtt.",

– a kezdeményezés 7. fejezetébe ellenőrzési záradék beépítése.

85. Általánosabban szólva, az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja a Tanács számára, hogy foglalkozzon a kezdeményezés hiányosságaival a kezdeményezés szövegének módosítása révén, illetve ezen elemeknek a harmadik pillérben alkalmazandó adatvédelemről szóló tanácsi kerethatározatba való beillesztése révén. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint az (előző pontban említett elemekre vonatkozó) első lehetőség nem feltétlenül vezet magának az információcsere-rendszernek a módosításához, és nem mond ellent azon 15 tagállam szándékának, amelyek azt kezdeményezték, hogy a Prümi Szerződés lényeges részeit ne módosítsák.

86. Végezetül, ezt a véleményt meg kell említeni a tanácsi határozat preambulumában.

Kelt Brüsszelben, 2007. április 4-én.

Peter HUSTINX

európai adatvédelmi biztos