I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a belső piaci információs rendszernek (IMI) a személyes adatok védelme tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2007. december 12-i 2008/49/EK bizottsági határozatról

(2008/C 270/01)

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, és

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, és különösen annak 41. cikkére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

1. BEVEZETÉS

A belső piaci információs rendszer

1. A belső piaci információs rendszer (a továbbiakban: IMI) olyan információtechnológiai eszköz, amely lehetővé teszi a tagállamok illetékes hatóságai számára, hogy a belső piaci jogszabályok végrehajtása keretében információt cseréljenek egymással. Az IMI finanszírozása az IDABC-program (Páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperábilis nyújtása) keretében történik ([1]).

2. Az IMI a belső piaci jogi szabályozás több területét támogató általános rendszerként jött létre, és a tervek szerint alkalmazása a jövőben számos jogterület támogatására ki fog terjedni. Kezdetben az IMI a 2005/36/EK irányelvnek ([2]) (a szakmai képesítésekről szóló irányelv) a kölcsönös segítségnyújtásról szóló rendelkezéseit fogja támogatni. 2009. decemberétől pedig a 2006/123/EK irányelv ([3]) (a szolgáltatásokról szóló irányelv) közigazgatási együttműködési rendelkezéseinek támogatását is szolgálja.

A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport véleménye és az adatvédelmi biztos bevonása

3. Az Európai Bizottság 2007 tavaszán felkérte a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoportot (a továbbiakban: munkacsoport), hogy vizsgálja felül az IMI adatvédelmi vonatkozásait. A munkacsoport 2007. szeptember 20-án nyilvánított véleményt ([4]) az IMI adatvédelmi vetületeiről. A munkacsoport véleménye alátámasztotta a Bizottság azon szándékát, hogy az IMI adatvédelmi vonatkozásainak szabályozásáról szóló határozatot fogadjon el, és konkrétabb jogalapot biztosítson az IMI keretében folytatott adatcserének.

4. Az adatvédelmi biztos üdvözli azt a tényt, hogy a Bizottság az IMI-határozat megszövegezése előtt kikérte a munkacsoport véleményét. Az adatvédelmi biztos aktívan részt vett

([1]) Lásd e vélemény 12. pontját.

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK irányelve a szakmai képesítések elismeréséről (HL L 255., 2005.9.30., 22. o.).

([3]) Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36. o.).

([4]) A 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 7/2007. sz. véleménye a belső piaci információs rendszerhez (IMI) kapcsolódó adatvédelmi kérdésekről, WP 140.

az IMI-vel foglalkozó alcsoport munkájában, és támogatja a munkacsoport véleményében foglalt megállapításokat. Üdvözli továbbá, hogy a Bizottság informális konzultációt folytatott az adatvédelmi biztossal az IMI-határozat elfogadását megelőzően. Ez lehetőséget nyújtott arra, hogy az adatvédelmi biztos még a határozat elfogadása előtt ajánlásokat adjon, amire annál is inkább szükség volt, mert az eljárás a Bizottság saját határozatát érintette, és nem a Tanács és az Európai Parlament részvételével folyó jogalkotási eljárást megalapozó bizottsági javaslatról volt szó.

A Bizottság 2008/49/EK határozata

5. A Bizottság 2007. december 12-én elfogadta a belső piaci információs rendszernek (IMI) a személyes adatok védelme tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2008/49/EK határozatot (az IMI-határozat). A határozat elkészítésekor figyelembe vették az adatvédelmi biztos és a munkacsoport néhány ajánlását. Ezenkívül pontosították a jogalapot is.

Az adatvédelmi biztos általános véleménye az IMI-ről

6. Az adatvédelmi biztos általánosságban kedvezően nyilatkozik az IMI-ről. Támogatja a Bizottság azon célját, hogy az információcsere számára elektronikus rendszert hozzon létre, és szabályozza annak adatvédelmi vonatkozásait. Egy ilyen célirányos rendszer nem csak az együttműködés hatékonyságát fokozhatja, hanem az alkalmazandó adatvédelmi törvények betartásához is hozzájárulhat. Mindennek módja egy olyan világos keret kialakítása, amely meghatározza, hogy mely információ kivel és milyen feltételekkel cserélhető ki.

7. A központosított elektronikus rendszer létrehozása természetesen veszélyeket is rejt. Ezek közül a legfontosabb, hogy az eredményes együttműködéshez feltétlenül szükségesnél több adat szélesebb körben történő megosztására kerülhet sor, valamint hogy az adatok – köztük az esetleg elavult és pontatlan adatok – a szükségesnél tovább maradhatnak az elektronikus rendszerben. A 27 tagállamból elérhető adatbázis biztonsága szintén érzékeny kérdés, hiszen a rendszer csak annyira biztonságos, amennyire a hálózat leggyengébb láncszeme azt lehetővé teszi.

8. Ezért rendkívül fontos, hogy az adatvédelmi kérdéseket jogilag kötelező erejű közösségi jogi aktusban szabályozzák, mégpedig a lehetőségekhez mérten teljes körűen és egyértelműen.

Az IMI alkalmazási körének világos behatárolása

9. Az adatvédelmi biztos üdvözli azt a tényt, hogy a Bizottság egyértelműen meghatározza és behatárolja az IMI alkalmazási körét, és egy mellékletben felsorolja azokat a közösségi jogi aktusokat, amelyek alapján információ cserélhető. Ezek közé egyelőre csak a szakmai képesítésekről, valamint a szolgáltatásokról szóló irányelv tartozik; azonban a jövőben várható az IMI alkalmazási körének kiterjesztése. Olyan új jogszabály elfogadása esetén, amely az IMI igénybevételével történő információcseréről rendelkezik, egyidejűleg a mellékletet is frissítik. Az adatvédelmi biztos üdvözli ezt a módszert, ugyanis i. világosan behatárolja az IMI alkalmazási körét; és ii. biztosítja az átláthatóságot; ugyanakkor iii. rugalmasságot enged arra az esetre, ha a jövőben az IMI-t további adatok cseréjére is felhasználnák. Biztosítja ezenkívül, hogy az IMI-n keresztül csak akkor kerülhessen sor információcserére, ha i. létezik a valamely konkrét belső piaci jogszabályban foglalt, az információcserét megengedő vagy előíró megfelelő jogalap; és ii. az IMI-határozat melléklete hivatkozik e jogalapra.

Az IMI-határozattal kapcsolatos főbb aggályok

10. Az adatvédelmi biztos azonban nem találja megnyugtatónak i. egyrészt az IMI-határozat jogalapjának megválasztását, ami azt jelenti, hogy az IMI-határozat pillanatnyilag bizonytalan jogi alapokon nyugszik (lásd e vélemény 2. részét); továbbá ii. azt a tényt, hogy az IMI adatvédelmi vetületeit részletesen szabályozó több szükséges rendelkezés hiányzik a dokumentumból (lásd e vélemény 3. részét).

11. A Bizottság által elfogadott megoldás a gyakorlatban sajnos azt jelenti, hogy az adatvédelmi biztos és a munkacsoport elvárásai ellenére az IMI-határozat jelenleg nem szabályozza átfogó módon az IMI valamennyi főbb adatvédelmi vonatkozását, legfőképpen azt nem, hogy a közös adatkezelők illetékességi köre milyen módon oszlik meg az adatvédelmi nyilatkozatok tekintetében, valamint az érintetteknek az adatokhoz való hozzáférési jogát és az arányosság konkrét, gyakorlati kérdéseit sem. Az adatvédelmi biztos sajnálja továbbá, hogy a Bizottság nem köteles közzétenni az internetes oldalán az előre meghatározott kérdéseket és adatmezőket, ami növelné az átláthatóságot és a jogbiztonságot.

2. AZ IMI-HATÁROZAT JOGALAPJA

Az IDABC-határozat

12. Az IMI-határozat jogalapja – amint azt maga a határozat is megállapítja – a páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperábilis nyújtásáról szóló, 2004. április 21-i 2004/387/EK európai parlamenti és tanácsi határozat ([1]) (a továbbiakban: IDABC-határozat), és különösen annak 4. cikke.

13. Az IDABC-határozat az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) XV. címe – Transzeurópai hálózatok – keretében működő eszköz. Az EK-Szerződés 154. cikke előírja, hogy a Közösség járuljon hozzá a transzeurópai hálózatok létrehozatalához és fejlesztéséhez a közlekedési, a távközlési és az energiaipari infrastruktúra területén. E fellépésnek az a célja, hogy elősegítse a nemzeti hálózatok összekapcsolódását és átjárhatóságát, valamint a hálózatokhoz történő hozzáférést. A 155. cikk felsorolja a Közösség által ezzel kapcsolatban elfogadható intézkedéseket. Ezek közé tartoznak az i. iránymutatások; ii. minden olyan intézkedés, amely a hálózatok átjárhatóságának biztosításához szükséges, különösen a műszaki szabványosítás területén; valamint iii. a projektek támogatása. Az IDABC-határozat az elfogadási eljárásról szóló 156. cikk első bekezdésén alapul.

([1]) HL L 144., 2004.4.30.; helyesbítve: HL L 181., 2004.5.18., 25. o.

14. Az IDABC-határozat 4. cikke többek között előírja, hogy a Közösség közös érdekű projekteket hajt végre. E projekteknek egy gördülő munkaprogramba kell beépülniük, és végrehajtásukra az IDABC-határozat 6. és 7. cikkében megállapított elveknek megfelelően kerül sor. Az említett elvek alapvetően a széles körű részvételt bátorítják, valamint szilárd és pártatlan eljárást és műszaki szabványosítást írnak elő. Céljuk továbbá a projektek gazdasági megbízhatóságának és megvalósíthatóságának biztosítása.

A szolgáltatásokról szóló irányelv és a szakmai képesítésekről szóló irányelv

15. A korábban kifejtetteknek megfelelően a belső piaci információs rendszer a kezdeti időszakban a személyes adatoknak az alábbi két irányelv keretében folytatott cseréjét szolgálja:

– a szolgáltatásokról szóló irányelv, és

– a szakmai képesítésekről szóló irányelv.

16. A szolgáltatásokról szóló irányelv 34. cikkének (1) bekezdése konkrét jogalapot teremt a tagállamok közötti adatcserét szolgáló elektronikus rendszer létrehozására az irányelv céljait szolgáló kísérő intézkedésként. A 34. cikk (1) bekezdése a következő:„A Bizottság a tagállamokkal együttműködve a tagállamok közötti adatcsere céljából elektronikus rendszert hoz létre, figyelembe véve a meglévő információs rendszereket”.

17. A szakmai képesítésekről szóló irányelv nem követel meg konkrét elektronikus rendszert az információcsere számára, de több rendelkezésében is egyértelműen információcserét ír elő. Ilyen információcserére vonatkozó rendelkezés például az irányelv 56. cikke, amely előírja, hogy a tagállamok illetékes hatóságai szorosan működjenek együtt, és kölcsönösen nyújtsanak egymásnak segítséget ezen irányelv alkalmazásának megkönnyítése érdekében. Az 56. cikk (2) bekezdése bizonyos érzékeny adatok feldolgozásáról rendelkezik az adatvédelmi jogszabályok egyidejű tiszteletben tartásával. Továbbá a 8. cikk kifejezetten megállapítja, hogy a fogadó tagállam illetékes hatóságai megkereshetik a letelepedés szerinti tagállam illetékes hatóságait, hogy adjanak tájékoztatást a szolgáltató letelepedésének jogszerűségére és helyes magaviseletére vonatkozóan, valamint arra vonatkozóan, hogy nem szabtak ki vele szemben szakmai jellegű fegyelmi vagy büntetőszankciót. Végezetül az 50. cikk (2) bekezdése előírja, hogy alapos kétség esetén a fogadó tagállam egy másik tagállam illetékes hatóságától kérheti, hogy igazolja a tanúsítványok és az előírt képesítés megszerzését és a képzéseket tanúsító okiratok hitelességét.

Az adatvédelmi rendelkezések helyes jogalapjának szükségessége

18. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke alapján az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke és az ítélkezési gyakorlat is alapvető jognak tekinti a személyes adatok védelmét.

19. Az IMI-határozat 1. cikke szerint a határozat megállapítja az IMI szereplőinek és felhasználóinak funkcióit, jogait és kötelezettségeit az adatvédelmi követelményekkel kapcsolatban. A (7) preambulumbekezdést az adatvédelmi biztos úgy értelmezi, hogy az IMI-határozat a 95/46/EK irányelv és a 45/2001/EK rendelet létrehozta általános közösségi adatvédelmi keret konkretizálása. A határozat külön foglalkozik az adatkezelők és illetékességi körük meghatározásával, az adatok megőrzési idejével és az érintettek jogaival. Az IMI-határozat tehát az alapvető jogok korlátozását/konkretizálását tárgyalja, és célja a polgárok szubjektív jogainak pontosítása.

20. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének megfelelő ítélkezési gyakorlat alapján nem maradhat kétség az alapvető jogokat korlátozó rendelkezések jogállását illetően. E rendelkezéseket az EK-Szerződésen alapuló olyan jogi eszköznek kell tartalmaznia, amelyre a bíróság előtt hivatkozni lehet. Ellenkező esetben az érintett számára jogbizonytalanság lesz a következmény, mivel nem lesz lehetősége a bíróság előtt a szabályokra hivatkozni.

21. A jogbiztonság kérdése annál is lényegesebb, mert az EK-Szerződés rendszere értelmében alapvetően a nemzeti bírák döntenek saját hatáskörükben arról, hogy milyen értéket tulajdonítanak az IMI-határozatnak. Ez a helyzet az egyes tagállamokban, sőt még adott tagállamon belül is eltérő eredményekhez vezethet. Az ilyen jogbizonytalanság elfogadhatatlan.

22. A (biztos) jogorvoslat hiánya mindenképpen ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkével, amely biztosítja a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, valamint az e cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal. A Közösség így nem teljesítené az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 6. cikke szerinti kötelezettségeit, amely cikk előírja, hogy az Unió tartsa tiszteletben az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított alapvető jogokat.

A választott jogalap hibái

23. Az adatvédelmi biztost komoly aggodalommal tölti el, hogy a bizottsági határozat megszövegezői az IDABC-határozat 4. cikkének mint a határozat jogalapjának kiválasztásával lehetséges, hogy nem feleltek meg a fent körvonalazott jogbiztonsági követelményeknek. Az adatvédelmi biztos az alábbiakban felsorolja azon elemeket, amelyek kétségessé teszik az IMI-határozat jogalap-választásának megfelelőségét:

– az EK-Szerződés XV. címe – Transzeurópai hálózatok – alkotta keret. E cím keretében az Európai Közösség az érintett hálózatok létrehozatalához járulhat hozzá annak érdekben, hogy az európai polgárok számára jobb, biztonságosabb és olcsóbb közlekedést, távközlést és energiát biztosítson ([1]). Nem egyértelmű azonban, hogy ez a keret a hatóságok közötti, a jogalkotási aktusok végrehajtásához szükséges hálózatra is vonatkozik-e, mint pl. az IMI esetében,

– az EK-Szerződés XV. címében (155. cikk) megállapított intézkedések. Mint említettük, ide tartoznak az i. iránymutatások; ii. minden olyan intézkedés, amely a hálózatok átjárhatóságának biztosításához szükséges, különösen a műszaki szabványosítás területén; valamint iii. a projektek támogatása. Bár a cikk nem teljesen egyértelmű – a „minden olyan intézkedés” akármit jelenthet –

([1]) Lásd a Bizottság Fehér Könyvét a növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról, COM(93) 700 végleges.

a felsorolt lehetséges intézkedések azt sugallják, hogy a XV. cím célkitűzéseit elsődlegesen nem jogalkotási intézkedésekkel kell elérni. Az adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy ebben az összefüggésben a „minden olyan intézkedés" leginkább műszaki szabványosításra utal,

– az IDABC-határozat 4. cikke a gördülő munkaprogramban szereplő, közös érdekű projektek végrehajtását célozza. E munkaprogram alapján állították fel és finanszírozzák az IMI-rendszert. Az adatvédelmi biztos azonban nincs meggyőződve arról, hogy a 4. cikk felhasználható az IMI-szereplőkre nézve kötelező erejű és a polgárok szubjektív jogairól rendelkező adatvédelmi szabályok jogalapjaként,

– az IDABC-határozat 6. és 7. cikke – amelyekre a 4. cikk hivatkozik – a közös érdekű projektek végrehajtásának elveit állapítja meg. Ezek az elvek a részvételre, az eljárásra és a műszaki szabványosításra, valamint a projektek gazdasági megbízhatóságára és megvalósíthatóságára vonatkoznak. Nem foglalkoznak azonban az adatvédelmi elvekkel vagy a közjog más hasonló elveivel,

– az IDABC-határozatban szereplő eljárás: A határozat (30) preambulumbekezdése szerint a végrehajtási intézkedéseket a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i tanácsi határozattal ([1]) összhangban kell elfogadni. Ez a tagállamok képviselőiből álló „komitológiai" bizottság bevonását írja elő. Az IMI-határozat preambulumbekezdései nem említik ilyen bizottság igénybevételét. Tudomásunk szerint erre nem is került sor,

– további konkrét probléma, hogy az IMI-határozat címzettjei a tagállamok. Ebből az okból, és annak ellenére, hogy az IMI-határozat hivatkozik a 45/2001/EK rendeletre és 6. cikkében IMI-szereplőként megemlíti a Bizottságot, az IMI-határozat nem vonatkozhat a személyes adatoknak a Bizottság általi feldolgozására.

Lehetséges megoldások a választott jogalap hibáinak orvosolására

24. Az IMI-határozatnak a fent kifejtett okokból szilárd jogalapra van szüksége. Erősen kétséges, hogy az IMI-határozat jogalapja megfelel a jogbiztonság követelményének. Az adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a Bizottság vizsgálja felül ezt a jogalapot és keressen megoldást a választott jogalap hiányosságainak orvosolására, aminek következménye lehet, hogy az IMI-határozatot a jogbiztonság követelményének megfelelő jogi eszközzel kell felváltani.

25. A legalkalmasabb megoldás erre az lehet, hogy a Tanács és az Európai Parlament – a Schengeni Információs Rendszerhez, a vízuminformációs rendszerhez és más nagyméretű IT-adatbázisokhoz hasonlóan – fogadjon el egy külön jogi eszközt az IMI-rendszer számára.

26. Az adatvédelmi biztos e lehetőség elemzését ajánlja. Ez a külön jogi eszköz foglalkozhatna az IMI szereplőinek és felhasználóinak az adatvédelmi követelményekkel (az IMI-határozatban meghatározott tárggyal) kapcsolatos funkcióival, jogaival és kötelezettségeivel, valamint az IMI-rendszer létrehozásával és működésével kapcsolatos egyéb követelményekkel.

27. Egy másik lehetőség az lenne, ha a különböző belső piaci eszközökben keresnének jogi alapot. Amennyiben az IMI-határozat a személyes adatoknak a szolgáltatásokról szóló irányelv keretében történő cseréjére vonatkozik, elemezni kellene, hogy maga az irányelv – és különösen a 34. cikke – nem felelhetne-e meg jogalapként. Amennyiben az IMI-határozat a személyes adatoknak a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv keretében történő cseréjére vonatkozik, hasonló megközelítést lehetne követni: magának az irányelvnek a módosításával konkrét és világos jogalapot lehetne teremteni.

28. Egyéb belső piaci jogszabályok esetében, amelyek a jövőben a tagállamok illetékes hatóságai közötti információcserét tehetnek szükségessé, a konkrét jogalapot minden esetben az adott új jogszabályban lehetne elfogadni.

3. AZ IMI-HATÁROZAT TARTALMÁVAL KAPCSOLATOS ÉSZREVÉTELEK

29. A vélemény e részében az adatvédelmi biztos az IMI-határozatban foglalt, az IMI adatvédelmi vonatkozásait szabályozó rendelkezéseket tárgyalja. Az itt szereplő ajánlások beépülhetnek a fentebb javasoltak szerint az IMI-határozat helyébe lépő új jogi eszközbe. Ilyen új eszköz hiányában az ajánlások magába az IMI-határozatba is bekerülhetnek, annak módosítását követően.

30. Ezenkívül az ajánlások egy részét az IMI-szereplők már most, a határozat módosítása nélkül is alkalmazhatják a gyakorlatban. Az adatvédelmi biztos elvárja, hogy a Bizottság legalább működési szinten fogadja meg az e véleményben adott ajánlásokat – amennyiben azok a Bizottság mint IMI-szereplő tevékenységére vonatkoznak, amely az adatvédelmi biztos felügyelete alá tartozik.

2. cikk – Előre meghatározott adatmezők: átláthatóság és arányosság

31. Az adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a Bizottság közzétette az IMI internetes oldalán az előre meghatározott kérdések és más adatmezők első sorozatát. Ezek a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv keretében folytatott információcserére vonatkoznak.

32. Annak érdekében, hogy ez a helyes gyakorlat a Bizottság egyértelmű kötelességévé váljék, és ezáltal érvényesüljön és javuljon az átláthatóság, az adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy az IMI-vel foglalkozó jogi eszköz tegye a Bizottság kötelességévé, hogy az IMI internetes oldalán közzétegye az előre meghatározott kérdéseket és más adatmezőket.

([1]) HL L 184., 2006.12.29., 23. o.

33. Az arányosság tekintetében az IMI-vel foglalkozó jogi eszközben rendelkezni kell arról, hogy az előre meghatározott kérdéseknek és más adatmezőknek megfelelőnek, a tárgyhoz tartozónak és túlzások nélkülinek kell lenniük. Az arányossággal kapcsolatban az adatvédelmi biztos még két konkrét ajánlást tesz:

– egyértelmű megállapítása annak, hogy az IMI-nek nem célja, hogy rendszeresen a migráns szakemberek vagy szolgáltatók hátterének ellenőrzésére használják fel, hanem kizárólag akkor vehető igénybe, ha az alkalmazandó jogszabályok ezt megengedik, illetve ha ésszerű kétségek merülnek fel i. a migráns szolgáltató által a fogadó tagállam illetékes hatóságainak benyújtott információ hitelességével kapcsolatban, vagy ii. a fogadó tagállamban való letelepedésének vagy foglalkozása gyakorlásának jogosságával kapcsolatban,

– annak érdekében, hogy az érzékeny, de nem mindig a tárgyhoz tartozó adatok indokolatlan átadása minimálisra csökkenjen, rendelkezni kellene arról, hogy amikor nem feltétlenül szükséges a bűnügyi nyilvántartásban szereplő adatok megküldése, az IMI kezelőfelületén lévő előre meghatározott kérdések és válaszok között ne szerepeljen ilyen jellegű kérés, és a megfogalmazás is eltérő legyen, ezáltal minimálisra csökkenjen az érzékeny adatok megosztása. Például a fogadó ország illetékes hatósága számára elegendő lehet annak ismerete, hogy egy migráns jogász a saját országa ügyvédi kamarájában be van jegyezve és jó a hírneve, és nem szükséges tudnia, hogy az illető közúti szabálysértést vagy bűncselekményt követett el, amennyiben ez a saját országában nem akadályozza a jogászi működését.

3. cikk – Közös adatkezelés és az illetékességi körök kijelölése

34. Az IMI-határozat 3. cikkében az illetékességi körök felosztása nem világos és nem egyértelmű. Az adatvédelmi biztos elismeri, hogy nem lehet az IMI-határozatban minden egyes feldolgozási műveletet külön megemlíteni, és a Bizottság vagy adott tagállam adott illetékes hatóságának illetékességi körébe utalni. Azonban legalább az adatkezelők legfontosabb adatvédelmi kötelezettségeivel kapcsolatban a határozatban valamilyen iránymutatást kellett volna adni.

35. Az adatvédelmi biztos különösen ajánlja, hogy az IMI-vel foglalkozó jogi eszköz állapítsa meg az alábbiakat:

– minden egyes illetékes hatóság és IMI-koordinátor saját adatfeldolgozó tevékenységei tekintetében a rendszer felhasználójaként adatkezelőnek minősül,

– a Bizottság nem felhasználó, hanem a rendszer üzemeltetője, és elsődlegesen a rendszer technikai üzemeltetéséért, karbantartásáért és általános biztonságáért felel, valamint

– az IMI szereplői együttesen felelnek az adatvédelmi nyilatkozatért, valamint a hozzáférési jog biztosításáért, a kifogásokért és helyesbítésekért, az alább tárgyalt (újonnan beillesztett) bekezdésekben ismertetett módon.

Nyilatkozat az érintettek számára

36. Az adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy az IMI-vel foglalkozó jogi eszköz egy új bekezdéssel egészüljön ki, amely egy „többrétegű” megközelítéssel meghatározza a közös adatkezelőknek az adatvédelmi nyilatkozattal kapcsolatos felelősségét. A szövegnek különösen az alábbiakat kell tartalmaznia:

– elsőként a Bizottságnak az IMI-nek szentelt internetes oldalon közzé kell tennie egy általános adatvédelmi nyilatkozatot, amely világos és egyszerű megfogalmazásban tartalmazza a 45/2001/EK rendelet 10. és 11. cikkében felsorolt valamennyi pontot. Az adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy a nyilatkozat ne csak a Bizottság részéről hozzáférhető adatokkal (az IMI-felhasználók személyes adatai) saját maga által végzett korlátozott feldolgozási műveletekre vonatkozzék, hanem általánosan a különböző tagállamok illetékes hatóságai által végzett információcserére is, ami az adatbázis rendeltetése,

– másodszor, emellett minden egyes illetékes hatóság helyezzen el ilyen adatvédelmi nyilatkozatot a saját internetes oldalán. Az adatvédelmi nyilatkozatnak utalnia kell a Bizottság ilyen nyilatkozatára, és arra mutató hiperhivatkozást kell tartalmaznia, ezenkívül az adott hatóságra vagy tagállamra vonatkozó további részletes tájékoztatást kell nyújtania. Ezekben a nyilatkozatokban szerepeltetni kell például a hozzáféréshez vagy a tájékoztatáshoz való jogoknak az országban alkalmazott korlátozását. Az adatvédelmi nyilatkozatokat egy adott országban az illetékes hatóságok kizárólagos összekötő irodája koordinálhatja,

– harmadszor és befejezésként, legkésőbb a személyes adatok feltöltésekor az internetes oldalon elhelyezett adatvédelmi nyilatkozaton túlmenően, közvetlenül az érintettek számára is kell nyilatkozni (kivéve, ha korlátozás alkalmazandó). Ajánlható megoldás, hogy bármilyen levelezésben, amelyet az illetékes hatóságok az érintettnek (általában a migráns szolgáltatónak vagy szakembernek) küldenek, tüntessenek fel egy rövid utalást az IMI-re, valamint az interneten található adatvédelmi nyilatkozathoz vezető hiperhivatkozást.

A hozzáféréshez, a kifogásoláshoz és a helyesbítéshez való jog

37. Az adatvédelmi biztos továbbá egy új bekezdés beillesztését is ajánlja, amely megadja, hogy:

– az érintettek kinek címezzék a hozzáférés vagy helyesbítés iránti kérelmüket és kifogásaikat,

– melyik illetékes hatóság dönthet ezekről a kérelmekről, és

– eljárást állapít meg arra az esetre, ha egy érintett olyan IMI-szereplőhöz nyújtaná be kérelmét, amely nem illetékes annak eldöntésében.

38. Meg kell állapítani ezenkívül, hogy a Bizottság csak azokhoz az adatokhoz biztosíthat hozzáférést, amelyekhez saját maga is jogszerűen hozzáfér. Ezért a Bizottság nem köteles hozzáférést biztosítani az illetékes hatóságok közötti információcseréhez. Ha egy érintett mégis ilyen kéréssel fordulna a Bizottsághoz, a Bizottság indokolatlan késedelem nélkül az adatokhoz hozzáféréssel rendelkező hatóságokhoz irányítja az érintettet, és erről őt megfelelően tájékoztatja.

4. cikk – Az információcsere tárgyát képező érintett személyes adatainak megőrzése

39. Az IMI-határozat 4. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az adatokat az információcsere „hivatalos lezárását" követő hat hónapig kell megőrizni.

40. Az adatvédelmi biztos megérti, hogy az illetékes hatóságoknak bizonyos mértékű rugalmasságra van szükségük az adatok megőrzésével kapcsolatban abból következően, hogy az eredeti kérdésen és válaszon túlmenően ugyanazon eset kapcsán további kérdések merülhetnek fel az illetékes hatóságok között. A munkacsoport véleményének kialakítása során a Bizottság valóban elmagyarázta, hogy az információcserét szükségessé tevő adminisztratív eljárások általában néhány hónap alatt zajlanak le, és a hat hónapos megőrzési időt a váratlan késedelmek esetén igényelt rugalmasság biztosítására állapították meg.

41. Ennek fényében és a Bizottság magyarázata alapján az adatvédelmi biztos kétli, hogy az információcsere hivatalos lezárását követően jogosan őrizhetők az adatok még hat hónapig az IMI rendszerében. Ezért az adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy az automatikus adattörlésre megállapított hat hónapos határidő azon a napon kezdődjék, amikor valamely adott információcsere keretében a megkereső hatóság először veszi fel a kapcsolatot a másik hatósággal. Ennél még jobb megoldás lenne, ha az automatikus adattörlés idejét a különböző típusú adatcseréktől tennék függővé (a határidő mindig az adatcsere kezdetétől számítana). Például lehet, hogy a hat hónapos megőrzési idő megfelelő a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv keretében folytatott információcsere számára, de nem feltétlenül alkalmas a jövőbeli belső piaci jogszabályokban előírt egyéb adatcseréhez.

42. Az adatvédelmi biztos hozzáteszi még, hogy amennyiben a fenti ajánlásait nem veszik figyelembe, legalább azt kellene pontosítani, hogy mi értendő az információcsere hivatalos lezárásán. Különösen azt kell biztosítani, hogy ne maradhasson a szükségesnél hosszabb ideig adat az adatbázisban csak azért, mert valamely illetékes hatóság nem „zárta le az ügyet".

43. Az adatvédelmi biztos javasolja továbbá, hogy a 4. cikk második bekezdésében az adattörlés-megőrzés logikája forduljon meg. A Bizottságnak az adattörlés iránti kérelmeket minden esetben 10 munkanapon belül teljesítenie kell, függetlenül attól, hogy az információcserében részt vevő másik illetékes hatóság az IMI-ben kívánja-e tartani az adatokat. E másik illetékes hatóság értesítéséhez azonban automatizált mechanizmust kell létrehozni annak érdekében, hogy ne veszítse el az adatokat, és amennyiben kívánja, letölthesse vagy kinyomtathassa, és saját céljaira, saját adatvédelmi szabályainak megfelelően az IMI rendszerén kívül tárolhassa azokat. A tíznapos időszak mind minimális, mind maximális megállapított határidőként ésszerűnek látszik. A Bizottság a tíznapos határidő előtt csak abban az esetben törölhetné az adatokat, ha mindkét hatóság megerősíti ezt a kérését.

Biztonsági intézkedések

44. Az adatvédelmi biztos ajánlja továbbá annak előírását, hogy a Bizottság vagy az illetékes hatóságok által hozott biztonsági intézkedéseket a legjobb tagállami gyakorlattal összhangban kell meghozni.

Közös ellenőrzés

45. Az IMI keretében folytatott adatcsere többféle nemzeti adatvédelmi jogszabály hatálya, és többféle nemzeti adatvédelmi hatóság általi ellenőrzés alá tartozik (amellett, hogy bizonyos vonatkozásokban a 45/2001/EK rendelet is alkalmazandó és az adatvédelmi biztos is rendelkezik felügyeleti jogkörrel). Ezért az adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy az IMI-vel foglalkozó jogi eszköz tartalmazzon egyértelmű rendelkezéseket, amelyek megkönnyítik a különböző érintett adatvédelmi hatóságok általi közös ellenőrzést. A közös ellenőrzést a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló jogi eszközökben [1] meghatározott módon lehetne megszervezni.

4. ÖSSZEGZÉS

46. Az adatvédelmi biztos támogatja a Bizottság azon célját, hogy az információcsere számára elektronikus rendszert hozzon létre, és szabályozza annak adatvédelmi vonatkozásait.

47. Az IMI-határozatnak a fent kifejtett okokból szilárd jogalapra van szüksége. Az adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a Bizottság vizsgálja felül a jogalap megválasztását, és keressen megoldást a választott jogalap hiányosságainak orvosolására, aminek következménye lehet, hogy az IMI-határozatot a jogbiztonság követelményének megfelelő jogi eszközzel kell felváltani.

48. Legalkalmasabb megoldásként az adatvédelmi biztos azon lehetőség megvizsgálását ajánlja, hogy a Tanács és az Európai Parlament – a Schengeni Információs Rendszerhez, a vízuminformációs rendszerhez és más nagyméretű IT-adatbázisokhoz hasonlóan – fogadjon el egy külön jogi eszközt az IMI-rendszer számára.

[1] Lásd a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 44–46. cikkét (HL L 381., 2006.12.28., 4. o.) és a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2007. június 12-i 2007/533/IB tanácsi határozat 60–62. cikkét (HL L 205., 2007.8.7., 63. o.).

49. Másik megoldásként meg lehetne vizsgálni, hogy a szolgáltatásokról szóló irányelv 34. cikke, és az egyéb belső piaci jogszabályokhoz kapcsolódóan elfogadandó hasonló rendelkezések nem felelnének-e meg jogalapként.

50. A vélemény továbbá több, az IMI adatvédelmi vonatkozásait szabályozó rendelkezésre vonatkozó ajánlást tartalmaz, amelyek vagy beépülhetnek a feljebb javasoltak szerint az IMI-határozat helyébe lépő új jogi eszközbe, vagy ilyen új eszköz hiányában bekerülhetnek magába az IMI-határozatba is, annak módosítását követően.

51. Az ajánlások egy részét az IMI-szereplők már most, a határozat módosítása nélkül is alkalmazhatják a gyakorlatban. Az adatvédelmi biztos elvárja, hogy a Bizottság a lehetőségekhez mérten, legalább működési szinten fogadja meg az e véleményben adott ajánlásokat, amennyiben azok a Bizottság mint IMI-szereplő tevékenységére vonatkoznak.

52. Ezek az ajánlások az átláthatóságra és az arányosságra, a közös adatkezelésre és az illetékességi körök megosztására, az érintetteknek szóló adatvédelmi nyilatkozatra, a hozzáférési jogokra, a kifogásolásra, a helyesbítésre, az adatok megőrzésére, a biztonsági intézkedésekre és a közös ellenőrzésre vonatkoznak.

Kelt Brüsszelben, 2008. február 22-én.

Peter HUSTINX

európai adatvédelmi biztos