Az európai adatvédelmi biztos véleménye a Francia Köztársaságnak az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló tanácsi határozatra (5903/2/09 REV 2) irányuló kezdeményezéséről

(2009/C 229/03)

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 büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló, 2008. november 27-i 2008/977/IB tanácsi kerethatározatra [2],

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, [3]

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

Konzultáció az európai adatvédelmi biztossal

1. A Francia Köztársaságnak az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló tanácsi határozatra (5903/2/09 REV 2) irányuló kezdeményezését a Hivatalos Lap 2009. február 5-i számában [4] tették közzé. Az európai adatvédelmi biztos véleményét e kezdeményezéssel kapcsolatban sem a benyújtó tagállam, sem a Tanács nem kérte ki. Azonban az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága felkérte az európai adatvédelmi biztost, hogy – a 45/2001/EK rendelet 41. cikkével összhangban – nyilvánítson véleményt a francia kezdeményezéssel kapcsolatban az Európai Parlamentnek a kezdeményezésről szóló véleménye keretében. Míg hasonló esetekben [5] az európai adatvédelmi biztos saját kezdeményezésre nyilvánított véleményt, e vélemény az Európai Parlament felkérésére adott válaszként is tekintendő.

2. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ezt a véleményt meg kell említeni a tanácsi határozat preambulumában, ugyanúgy, ahogy a Bizottság javaslata alapján elfogadott számos más jogi eszköz is megemlíti a véleményét.

3. Ha valamely tagállam az EU-Szerződés VI. címe alapján jogalkotási intézkedést kezdeményez, nem köteles ugyan kikérni az adatvédelmi biztos véleményét, viszont az alkalmazandó szabályok nem is zárják ki a véleménykérés lehetőségét. Az európai adatvédelmi biztos sajnálja, hogy ebben az esetben sem a Francia Köztársaság, sem a Tanács nem kérte ki véleményét.

4. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy a javaslattal kapcsolatban a Tanácsban zajló fejlemények okán az e véleményben kifejtett észrevételek a javaslat 2009. február 24-i változatára (5903/2/09 REV 2) vonatkoznak, melyet az Európai Parlament weboldalán tettek közzé [6].

5. Az európai adatvédelmi biztos úgy látja, hogy maga a kezdeményezés indoklása, és az abban foglalt néhány konkrét cikk és mechanizmus további magyarázatot igényel. Sajnálja, hogy a kezdeményezést nem kíséri hatásértékelés vagy magyarázó feljegyzés. A hatásvizsgálat nélkülözhetetlen az átláthatóság fokozásához és általánosabban a jogalkotási eljárás színvonalának emeléséhez. Magyarázó jellegű információval szintén elő lehetne segíteni a javaslat számos elemének értékelését (pl. arra vonatkozóan, hogy szükséges és indokolt, hogy az Europol és az Eurojust hozzáférést kapjon a VIR-hez).

6. Az európai adatvédelmi biztos figyelembe vette a vámügyi közös ellenőrző hatóságnak az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló tanácsi határozattervezetről szóló, 2009. március 24-i 09/03 számú véleményét.

A javaslat összefüggéseiben szemlélve

7. A váminformációs rendszer (a továbbiakban: VIR) jogi keretét az első és a harmadik pillérbe tartozó eszközök szabályozzák. A rendszert szabályozó, a harmadik pillérbe tartozó jogi keretet főleg az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrehozott, az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló 1995. július 26-i egyezmény (a továbbiakban: a VIR-egyezmény [7]), és a 1999. március 12-i és a 2003. március 8-i jegyzőkönyvek alkotják.

8. Az adatvédelemre vonatkozó jelenlegi rendelkezések közé tartozik az Európa Tanácsnak az egyéneknek a személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i egyezménye (a továbbiakban: az Európa Tanács 108. egyezménye) alkalmazása. Ezenfelül a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló javaslat értelmében alkalmazandó a VIR-re.

[1] HL L 281., 1995.11.23., 31. o.
[2] HL L 350., 2008.12.30., 60. o.
[3] HL L 8., 2001.1.12., 1. o.
[4] HL C 29., 2009.2.5., 6. o.
[5] Legfrissebb példaként lásd: Az európai adatvédelmi biztos véleménye 15 tagállam által az Eurojust megerősítéséről és a 2002/187/IB határozat módosításáról szóló tanácsi határozat elfogadása céljából indított kezdeményezésről (HL C 310., 2008.12.5., 1. o.).
[6] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm
[7] HL C 316., 1995.11.27., 33. o.

9. A rendszer első pillérbe tartozó részét a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló, 1997. március 13-i 515/97/EK tanácsi rendelet ([1]) szabályozza.

10. A VIR-egyezmény célja – annak 2. cikke (2) bekezdésével összhangban – az volt, hogy „az információk gyors terjesztése révén segítse a nemzeti jogszabályok súlyos megsértésének megelőzése, nyomozása és üldözése során a tagállamok vámigazgatási szervei által folytatott együttműködés és ellenőrzési eljárások hatékonyságának növelését".

11. A VIR-egyezménnyel összhangban a váminformációs rendszer egy központi adatbázisból áll, amely a terminálokon keresztül mindegyik tagállamban elérhető. Egyéb főbb jellemzői a következők:

— A VIR-egyezmény előírja, hogy a VIR csak a céljának eléréséhez szükséges adatokat – így a személyes adatokat – tartalmazhatja, az alábbi kategóriákban: a) áruk; b) szállítóeszközök; c) vállalkozások; d) személyek; e) csalási módszerek; f) a rendelkezésre álló szakismeretek ([2]).

— A tagállamok határozzák meg, hogy a három utolsó kategóriába tartozó mely adatok kerülnek be a VIR-be, a rendszer céljának eléréséhez szükséges mértékben. Az utolsó két kategóriában személyes adatok nem szerepelnek. A váminformációs rendszerbe bevitt adatokhoz való közvetlen hozzáférés jelenleg kizárólag az egyes tagállamok által kijelölt nemzeti hatóságok számára van fenntartva. E nemzeti hatóságok a vámhivatalok, de idetartozhatnak egyéb illetékes, az egyezményben meghatározott cél elérése érdekében a kérdéses tagállam törvényei, rendeletei és eljárásai szerint eljáró más hatóságok is.

— A tagállamok a váminformációs rendszerből nyert adatokat csak az egyezményben foglalt cél eléréséhez használhatják fel; de az adatokat a rendszerbe bevivő tagállam előzetes engedélye és az általa szabott feltételek teljesülése esetén igazgatási és egyéb célokra is felhasználhatják. A VIR harmadik pillérbe tartozó része fölötti felügyelet ellátására létrehozták a közös ellenőrző hatóságot.

12. Az Európai Unióról szóló szerződés 30. cikke (1) bekezdésének a) pontján és 34. cikkének (2) bekezdésén alapuló francia kezdeményezés a VIR-egyezmény és az 1999. március 12-i és 2003. március 8-i jegyzőkönyv felváltására irányul annak érdekében, hogy a rendszer harmadik pillérhez tartozó részét összhangba állítsa az első pillérbe tartozó eszközökkel.

13. Azonban a javaslat túllép a VIR-egyezmény szövegének tanácsi határozattal való felváltásán. Az egyezmény jelentős számú rendelkezését módosítja, és a VIR-hez való hozzáférés jelenlegi körét kiterjeszti az Europolra és az Eurojustra. Ezenfelül a javaslat tartalmazza a VIR működésére vonatkozó, a fenti 766/2008/EK rendeletben foglalt hasonló rendelkezéseket, pl. a vámügyirat-azonosítási adatbázis létrehozása tekintetében (VI. fejezet).

14. A javaslat ezenfelül figyelembe vesz új jogi eszközöket is, mint pl. a 2008/977/IB kerethatározatot és az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló, 2006. december 13-i 2006/960/IB tanácsi kerethatározatot ([3]).

15. A javaslat többek között arra törekszik, hogy:

— megerősítse a vámigazgatási hatóságok közötti együttműködést olyan eljárások megállapításával, amelyek alapján a vámigazgatási hatóságok közösen tudnak fellépni, és az illegális kereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatos személyes és egyéb adatokat új adatkezelési és adatátviteli technológiák segítségével ki tudják cserélni. E feldolgozási műveleteket az Európa Tanács 108. egyezményének rendelkezéseire, a 2008/977/IB kerethatározatra, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a személyes adatok rendőri ágazatban való felhasználását szabályozó, 1987. szeptember 17-i R (87) 15. sz. ajánlásában foglalt alapelvekre is figyelemmel kell végezni,

— fokozza az Europollal és az Eurojusttal való együttműködés keretében folytatott fellépésekkel való kiegészítő jelleget azzal, hogy e két szervnek biztosítja a váminformációs rendszerhez való hozzáférést.

16. Ezzel összefüggésben a javaslat 1. cikkével összhangban a váminformációs rendszer célja, hogy „az információk gyorsabb hozzáférhetővé tétele révén és ezáltal növelve a tagállamok vámigazgatási szervei által folytatott együttműködési és ellenőrzési eljárások hatékonyságát, segítse a nemzeti jogszabályok súlyos megsértésének megelőzését, kivizsgálását és eljárás alá vonását". E rendelkezés nagymértékben tükrözi a VIR-egyezmény 2. cikkének (2) bekezdését.

17. E célok elérése érdekében a javaslat kiterjeszti a VIR-adatok alkalmazásának körét, beleértve a rendszerben való keresést, valamint a stratégiai vagy operatív elemzések lehetőségét is. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja a célkitűzésnek és a gyűjtendő és feldolgozandó személyes adatok kategóriáit tartalmazó listának a bővítését, valamint a VIR-hez közvetlen hozzáféréssel rendelkező adatalanyok körének szélesítését.

([1]) HL L 82., 1997.3.22., 1. o.

([2]) A javaslat a fentieket új kategóriával egészíti ki: g) visszatartott, lefoglalt vagy elkobzott árucikkek.

([3]) HL L 386., 2006.12.29., 89. o.

A vélemény központi kérdései

18. Az európai adatvédelmi biztost – mivel jelenleg a VIR első pillérhez tartozó része központi részének felügyeleti hatósága szerepét tölti be – különösen érdekli a kezdeményezés és az annak tartalmával kapcsolatos, a Tanácson belüli fejlemények. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy a rendszer első és harmadik pillérhez tartozó részének összhangba állításához koherens és átfogó megközelítésre van szükség.

19. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a javaslat az alapvető jogokkal, különösen a személyes adatok védelmével és a tájékoztatáshoz való joggal, valamint az adatalanyok más jogaival kapcsolatos különböző szempontokat tartalmaz.

20. A VIR-egyezményben szereplő jelenlegi adatvédelmi rendszer tekintetében az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy az egyezmény jelenlegi rendelkezései közül több módosításra és frissítésre szorul, mivel már nem felelnek meg a mostani adatvédelmi követelményeknek és előírásoknak. Az európai adatvédelmi biztos e lehetőséget felhasználja annak kiemelésére, hogy a személyes adatok magas szintű védelme és annak hatékonyabb gyakorlati megvalósítása a VIR működésének javítására vonatkozó lényegi előzetes feltételnek tekintendő.

21. Néhány általános észrevételt követően e vélemény célja az, hogy elsősorban a személyes adatok védelmének szempontjából releváns alábbi kérdésekkel foglalkozzon:

— adatvédelmi biztosítékok a rendszerben,

— vámügyirat-azonosítási adatbázis,

— az Eurojust és az Europol hozzáférése a rendszerhez (arányosság és a két szervnek nyújtandó hozzáférés szükségessége),

— a VIR mint egész felügyeleti modellje,

— a VIR-hez hozzáféréssel rendelkező hatóságok listája.

II. ÁLTALÁNOSMEGJEGYZÉSEK

A rendszernek az első és a harmadik pillérhez tartozó része közötti összhang

22. Mint a bevezető megállapításokban elhangzott, az európai adatvédelmi biztost különösen érdeklik a VIR-nek az első pillérhez tartozó részével kapcsolatos új fejlemények, mivel jelenleg a VIR első pillérhez tartozó része központi részének felügyeleti hatósága szerepét tölti be, a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló új 766/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel összhangban ([1]).

23. Ezzel összefüggésben az európai adatvédelmi biztos fel kívánja hívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a VIR első pillérhez tartozó részének felügyeletével kapcsolatos kérdésekről már számos véleményében – különösen a 2007. február 22-i véleményében ([2]) – megtette észrevételeit.

24. E véleményében az európai adatvédelmi biztos kiemelte, hogy „a közösségi együttműködés megerősítését célzó olyan különböző eszközök létrehozása és fejlesztése, mint például a VIR, a FIDE és az európai adatnyilvántartás egyre több olyan személyes információ hatóságok közötti megosztását vonja maga után, amelyeket eredetileg tagállami közigazgatási hatóságok gyűjtöttek össze más tagállami közigazgatási hatóságokkal, és esetenként harmadik országok ilyen hatóságaival történő adatcsere céljából. Az így feldolgozott vagy továbbított személyes információk az érintett személynek vámügyi vagy mezőgazdasági ügyletek során elkövetett törvénytelen tevékenységekben való vélt vagy megerősített részvételére vonatkozó információt is tartalmazhatnak. (…) Ezen túlmenően fontossága tovább nő, ha figyelembe vesszük az összegyűjtött és kicserélt adattípusokat, nevezetesen az egyes személyeknek törvénytelenségekben való részvételével kapcsolatos gyanúkat, valamint általában véve az adatfeldolgozás célját és eredményét”.

A VIR-re mint egészre vonatkozó stratégiai megközelítés szükségessége

25. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy az első pillérhez tartozó, a VIR-t szabályozó eszközt illetően a 766/2008/EK rendelet által bevezetett módosításoktól eltérően a javaslat VIR-egyezmény teljes átalakítását jelenti, lehetővé téve a jogalkotónak, hogy koherens és átfogó megközelítésen alapuló, általánosabb elképzelése legyen az egész rendszerről.

26. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint e megközelítésnek a jövő felé is irányulnia kell. Az olyan új fejleményeket, mint a 2008/977/IB kerethatározat elfogadását és a Lisszaboni Szerződés (lehetséges) jövőbeli hatálybalépését a javaslat tartalmát illető döntésben kellő mértékben mérlegelni kell és figyelembe kell venni.

27. Ami a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését illeti, az európai adatvédelmi biztos felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy részletesen elemezni kell a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor az EU pillérrendszerének megszüntetése által kiváltott lehetséges hatásokat, mivel a rendszer jelenleg az első és a harmadik pillérbe tartozó eszközök kombinációjára épül. Az európai adatvédelmi biztos sajnálja, hogy e fontos jövőbeli fejleményre vonatkozóan a javaslat nem tartalmaz magyarázatot, mivel e fejlemény a jövőben jelentősen érinti a VIR-t szabályozó jogi keretet. Általánosabban az európai adatvédelmi biztos felveti a kérdést, hogy vajon nem lenne-e megfelelőbb, ha a jogalkotó a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a lehetséges jogi bizonytalanság elkerülése érdekében várna a felülvizsgálattal.

Az európai adatvédelmi biztos az egyéb nagyméretű rendszerekkel való összhang megteremtésére szólít fel

28. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint a VIR-egyezmény egészének a felváltása jó lehetőséget nyújt a VIR-nek az egyezmény elfogadása óta kialakított más rendszerekkel és mechanizmusokkal való összhangja biztosítására. E tekintetben az európai adatvédelmi biztos a felügyeleti modell tekintetében is az egyéb – különösen a Schengeni Információs Rendszer második generációját (SIS II) és a vízuminformációs rendszert létrehozó – jogi eszközökkel való összhangra szólít fel.

([1]) HL L 218., 2008.8.13., 48. o.

([2]) Az európai adatvédelmi biztos 2007. február 22-i véleménye a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról (COM(2006) 866 végleges), HL C 94., 2007.4.28., 3. o.

A 2008/977/IB kerethatározattal való kapcsolat

29. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a tényt, hogy a javaslat figyelembe veszi a személyes adatok védelméről szóló kerethatározatot, a tagállamok között a VIR keretében folytatott adatcserére tekintettel. A javaslat 20. cikke kifejezetten előírja, hogy „e határozat eltérő rendelkezésének hiányában az e határozatnak megfelelően kicserélt adatok védelmére a 2008/977/IB kerethatározatot kell alkalmazni". Az európai adatvédelmi biztos azt is megállapítja, hogy a javaslat más rendelkezéseiben is hivatkozik a kerethatározatra, így a 4. cikk (5) bekezdésében is, ahol is előírja, hogy nem vihetők be 2008/977/IB tanácsi kerethatározat 6. cikkében felsorolt személyes adatok, a VIR-ből nyert adatoknak a határozat 1. cikke (2) bekezdésében említett cél eléréséhez való felhasználásáról szóló 8. cikkben, a váminformációs rendszerben tárolt személyes adatok vonatkozásában az érintett személyek jogairól szóló 22. cikkben, valamint a felelősségekről és kötelezettségekről szóló 29. cikkben.

30. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az e kerethatározatban meghatározott fogalmak és elvek a VIR-rel összefüggésben megfelelőek, és ezért a jogbiztonság és a jogi rendszerek közötti összhang érdekében alkalmazni kell őket.

31. E megállapítás mellett az európai adatvédelmi biztos azonban arra is rámutat, hogy a jogalkotónak gondoskodnia kell a szükséges biztosítékokról annak érdekében, hogy a 2008/977/IB kerethatározat teljes mértékű végrehajtásáig – a kerethatározat végső rendelkezéseivel összhangban – ne legyenek hézagok az adatvédelem rendszerében. Más szavakkal az európai adatvédelmi biztos ki szeretné emelni, hogy azt a megközelítést részesíti előnyben, mely szerint a szükséges és megfelelő biztosítékokról már az adatcserét *megelőzően* gondoskodnak.

III. **RÉSZLETES MEGJEGYZÉSEK**

Adatvédelmi biztosítékok

32. Az európai adatvédelmi biztos az adatvédelemhez és a tájékoztatáshoz való jog tényleges biztosítását a váminformációs rendszer helyes működéséhez szükséges döntő fontosságú elemnek tartja. Az adatvédelmi biztosítékokra nemcsak azon egyének hatékony védelmének biztosítása miatt van szükség, akiknek adatait a VIR tartalmazza, hanem a rendszer megfelelő és hatékonyabb működésének elősegítése érdekében is.

33. Az európai adatvédelmi biztos felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy az erős és hatékony adatvédelmi biztosítékok iránti igény még nyilvánvalóbb, ha figyelembe vesszük, hogy a VIR-adatbázis sokkal inkább gyanún és nem büntetőítéleten vagy más igazságügyi vagy közigazgatási határozaton alapul. Ezt tükrözi a javaslat 5. cikke, mely szerint „a 3. cikkben megállapított kategóriákba tartozó adatok kizárólag megfigyelés és jelentéstétel, továbbá leplezett megfigyelés, célzott ellenőrzés és stratégiai vagy operatív elemzés céljára vihetők be a váminformációs rendszerbe. A (…) javasolt intézkedések céljára (…) személyes adatok a váminformációs rendszerbe csak akkor vihetők be, ha – különösen korábbi illegális tevékenységei alapján – ténylegesen arra utaló jelek vannak, hogy az érintett személy a nemzeti jogszabályokat súlyosan sértő cselekményt követett el, követ el vagy fog elkövetni." A VIR ezen jellegére tekintettel a javaslat kiegyensúlyozott, hatékony és modernizált biztosítékokat kíván meg a személyes adatok védelme és az ellenőrzési mechanizmusok terén.

34. A javaslatnak a személyes adatok védelmére vonatkozó konkrét rendelkezéseit illetően az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a jogalkotó arra törekedett, hogy a VIR-egyezményben foglaltaknál több biztosítékot nyújtson. Azonban az európai adatvédelmi biztosnak még így is több komoly kérdést fel kell vetnie az adatvédelmi rendelkezésekkel, különösen a célok korlátozására vonatkozó elv alkalmazásával kapcsolatban.

35. Ezzel összefüggésben azt is meg kell említeni, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos, e véleményben foglalt észrevételek nemcsak a VIR-egyezmény hatályának módosítására vagy kiterjesztésére irányuló rendelkezésekre korlátozódnak, hanem azon részeket is érintik, melyeket az egyezmény jelenlegi szövegéből másoltak át. Mint az általános megjegyzések között elhangzott, ennek oka az, hogy az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint úgy tűnik, hogy az egyezmény néhány rendelkezése már nem felel meg a jelenlegi adatvédelmi követelményeknek, és a francia kezdeményezés jó lehetőség arra, hogy friss szemmel tekintsünk az egész rendszerre, és a rendszer első pillérhez tartozó részével egyenértékű, megfelelő szintű adatvédelmet biztosítsunk.

36. Az európai adatvédelmi biztos elégedetten veszi tudomásul, hogy a VIR a személyes adatoknak csak zárt és korlátozott listáját tartalmazhatja. Azt is üdvözli, hogy a VIR-egyezményhez képest a javaslat a „személyes adat" tágabb meghatározását adja. A javaslat 2. cikkének (2) bekezdése szerint a „személyes adat": egy azonosított vagy azonosítható természetes személyre (adatalany) vonatkozó bármilyen információ; az azonosítható személy olyan személy, aki közvetlenül vagy közvetve azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, pszichikai, gazdasági, kulturális vagy társadalmi identitására vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén.

Célkorlátozás

37. A rendelkezések közül a javaslat 8. cikke például komoly adatvédelmi kérdéseket vet fel, mivel előírja, hogy „a tagállamok a váminformációs rendszerből nyert adatokat csak az 1. cikk (2) bekezdésében említett cél eléréséhez használhatják fel. Az adatokat a rendszerbe bevivő tagállam előzetes engedélye és az általa szabott feltételek teljesülése esetén azonban az adatokat igazgatási és egyéb célokra is felhasználhatják. Ez az egyéb célú felhasználás az adatokat a 2008/977/IB kerethatározat 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban felhasználni kívánó tagállam törvényeinek, rendeleteinek és eljárásainak megfelelően (…) történhet". Ez a VIR-ből nyert adatok felhasználására vonatkozó rendelkezés lényeges a rendszer felépítése szempontjából, és ezért külön figyelmet igényel.

38. A javaslat 8. cikke a 2008/977/IB kerethatározat 3. cikkének (2) bekezdésére utal, mely a jogszerűség, az arányosság és a célhoz kötöttség elvét tárgyalja. A kerethatározat 3. cikke előírja:

„1. Az illetékes hatóságok feladataik ellátása során kizárólag meghatározott, egyértelmű és törvényes célból gyűjthetnek személyes adatokat, és azokat kizárólag abból a célból dolgozhatják fel, amelyből gyűjtötték őket. Az adatfeldolgozásnak jogszerűnek, megfelelőnek, relevánsnak és az adatgyűjtés céljához képest nem túlzott mértékűnek kell lennie.

2. Megengedett az adatok egyéb célból történő további feldolgozása, amennyiben:

a) az nem összeegyeztethetetlen az adatgyűjtés céljaival;

b) az illetékes hatóságok az alkalmazandó jogi rendelkezésekkel összhangban fel vannak hatalmazva ezen adatok ilyen egyéb célból történő feldolgozására; valamint

c) a feldolgozás az egyéb cél szempontjából szükséges és arányos".

39. Az egyéb célú feldolgozás engedélyezésének általános feltételeit meghatározó 2008/977/IB kerethatározat 3. cikke (2) bekezdésének alkalmazása ellenére az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet arra, hogy a javaslat 8. cikke az adatvédelmi követelményeknek – különösen a célkorlátozás elvének – való megfelelés tekintetében aggályos, mivel lehetővé teszi, hogy a VIR-adatokat bármely lehetséges igazgatási és egyéb célra is felhasználják. Ezenfelül az első pillérhez tartozó eszköz nem tesz lehetővé ilyen általános jellegű felhasználást. Ennélfogva az európai adatvédelmi biztos felszólít azon célok pontos meghatározására, melyekre az adatokat fel lehet használni. Ez lényeges az adatvédelem szempontjából, mivel a nagyméretű rendszerekben való adatfelhasználás alapvető elveit érinti: „adatokat csak jól meghatározott és pontosan korlátozott, a jogi keret által szabályozott célokra lehet felhasználni".

Adatok átadása harmadik országba

40. A javaslat 8. cikkének (4) bekezdése az adatoknak harmadik országokba vagy nemzetközi szervezetek részére való átadásával foglalkozik. E rendelkezés előírja: „a váminformációs rendszerből nyert adatok az azokat a rendszerbe bevivő tagállam előzetes engedélyével, és az általa megszabott feltételekre is figyelemmel adhatók át felhasználásra (…) harmadik országoknak, továbbá nemzetközi és regionális szervezeteknek, amelyek azokat használni kívánják. Minden tagállamnak külön intézkedéseket kell hoznia az ilyen adatok biztonságának biztosítására, amikor azokat a területén kívül működő szervek részére átadja. Ezen intézkedések részleteit a 25. cikkben említett közös ellenőrző hatósággal ismertetni kell."

41. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a kerethatározatnak a személyes adatok védelméről szóló 11. cikke alkalmazandó ebben az összefüggésben. Azonban ki kell emelni, hogy mivel a javaslat 8. cikke (4) bekezdésében foglalt rendelkezés – mely elvben lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a VIR-ből nyert adatokat „harmadik országoknak, továbbá nemzetközi és regionális szervezeteknek, amelyek azokat használni kívánják", átadják – alkalmazása nagyon általános jellegű, az e rendelkezésben előirányzott biztosítékok korántsem elégségesek a személyes adatok védelmének szempontjából. Az európai adatvédelmi biztos felszólít a 8. cikk (4) bekezdésének újragondolására a megfelelőség értékelésére vonatkozó, egy megfelelő mechanizmuson keresztüli, egységes rendszernek a biztosítása érdekében (például a javaslat 26. cikkében említett bizottságot lehetne bevonni ilyen értékelésbe).

Egyéb adatvédelmi biztosítékok

42. Az európai adatvédelmi biztos elégedetten nyugtázza az adatmódosításra vonatkozó rendelkezéseket (IV. fejezet, 13. cikk), melyek az adatminőség elvének fontos elemét jelentik. Az európai adatvédelmi biztos különösen üdvözli e rendelkezésnek a VIR-egyezményhez képesti kiterjesztését és módosítását, mely most az adatok helyesbítését és törlését is tartalmazza. Például a 13. cikk (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben egy szolgáltató tagállam vagy az Europol megállapítja, vagy felhívják a figyelmét arra, hogy az általa bevitt adatok ténylegesen pontatlanok, illetve, hogy bevitelük vagy tárolásuk ellentétes ezzel a határozattal, akkor a tagállam vagy az Europol az adatokat szükség szerint módosítja, kiegészíti, helyesbíti vagy törli, és ezt a többi tagállam vagy az Europol tudomására hozza.

43. Az európai adatvédelmi biztos tudomásul veszi az adatok tárolási idejéről szóló, főleg a VIR-egyezményen alapuló, és többek között a VIR-ből másolt adatok tárolási idejét meghatározó V. fejezet rendelkezéseit.

44. A IX. fejezet (A személyes adatok védelme) a VIR-egyezmény sok rendelkezését tükrözi. Azonban jelentős változtatást is tartalmaz: a személyes adatok védelméről szóló kerethatározatnak a VIR-re való alkalmazását és a javaslat 22. cikkében az alábbi szöveget: „A váminformációs rendszerben tárolt személyes adatok vonatkozásában az érintett személyek jogait – különösen az adatokhoz való hozzáférésre, azok helyesbítésére, törlésére vagy zárolására vonatkozó jogait – annak a tagállamnak a 2008/977/IB kerethatározatot végrehajtó törvényeivel, rendeleteivel és eljárásaival összhangban kell gyakorolni, amelyben ezeket a jogokat érvényesítik." Ezzel összefüggésben az európai adatvédelmi biztos különösen hangsúlyozni kívánja azon eljárás megtartásának fontosságát, mely értelmében az adatalanyok minden tagállamban érvényesíthetik jogaikat és hozzáférést kérhetnek. Az európai adatvédelmi biztos figyelmesen megvizsgálja az adatalanyok e fontos jogának gyakorlati megvalósítását.

45. A javaslat a VIR-egyezmény hatályát a VIR-ből való, más nemzeti adatállományokba történő adatmásolás tilalma tekintetében is kiterjeszti. A VIR-egyezmény 14. cikkének (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „más tagállamok által bevitt személyes adatokat nem szabad a váminformációs rendszerből más nemzeti adatállományokba átmásolni". A javaslat 21. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi „a nemzeti szintű vámellenőrzések irányításáért felelős kockázatkezelő rendszerekben történő másolásokat, vagy a fellépések koordinálását lehetővé tevő operatív elemzési rendszerben történő másolásokat". Ezzel kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos osztja a vámügyi közös ellenőrző hatóság 09/03 számú véleményében tett észrevételeket, különösen a „kockázatkezelő rendszerek" terminus, valamint azon igény tekintetében, hogy további pontosításra szorul, hogy mikor és milyen körülmények között lehetséges a 21. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett másolás.

46. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a VIR hatékony működéséhez lényeges, a biztonságra vonatkozó rendelkezéseket (XII. fejezet).

Vámügyirat-azonosítási adatbázis

47. A javaslat a vámügyirat-azonosítási adatbázissal kapcsolatos kiegészítő rendelkezéseket is tartalmaz (16–19. cikk). Ez tükrözi a vámügyirat-azonosítási adatbázis létrehozását az első pillérhez tartozó eszközben. Noha az európai adatvédelmi biztos nem kérdőjelezi meg, hogy a VIR keretében szükség van ilyen új adatbázisokra, felhívja a figyelmet a megfelelő adatvédelmi biztosítékok iránti igényre. Ezzel összefüggésben az európai adatvédelmi biztos üdvözli a tényt, hogy a 21. cikk (3) bekezdésében előirányzott kivétel a vámügyirat-azonosítási adatbázisokra nem alkalmazandó.

Az Europol és az Eurojust hozzáférése a VIR-hez

48. A javaslat hozzáférést ad a rendszerhez az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) részére.

49. Először is, az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy pontosan meg kell határozni a hozzáférés célját és fel kell mérni a hozzáférés kiterjesztésének arányosságát és szükségességét. A javaslat arra nézve nem ad tájékoztatást, hogy miért szükséges a rendszerhez való hozzáférésnek az Europolra és az Eurojustra való kiterjesztése. Az európai adatvédelmi biztos rámutat, hogy mikor felmerül az adatbázisokhoz való hozzáférés, a funkciók és a személyes adatok feldolgozásának kérdése, nyilvánvalóan előre fel kell mérni nemcsak az ilyen hozzáférés hasznosságát, hanem az erre irányuló javaslat valós és dokumentált szükségességét. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy az indokokat nem igazolták.

50. Az európai adatvédelmi biztos ezenfelül felszólít azon konkrét feladatok szövegének egyértelmű meghatározására, melyekre az Europol és az Eurojust az adatokhoz hozzáférést kaphat.

51. A 11. cikk értelmében „az Europol saját megbízatása keretein belül és feladatainak teljesítése érdekében jogosult hozzáférni a VIR-be bevitt adatokhoz, azokat közvetlenül lekérdezni, továbbá a rendszerbe adatokat bevinni".

52. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a javaslatban bevezetett – pl. különösen az alábbi – korlátozásokat:

— a VIR-ből nyert információk felhasználásához az adatokat a rendszerbe bevivő tagállam beleegyezése szükséges,

— az Europol ismét csak kizárólag az adatokat a rendszerbe bevivő tagállam beleegyezésével adhat át ilyen információt harmadik országok részére,

— a VIR-hez való korlátozott hozzáférés (engedéllyel rendelkező személyzet),

— az Europol tevékenységeit az Europol közös ellenőrző szerve felügyeli.

53. Az európai adatvédelmi biztos továbbá megemlíti, hogy valahányszor a javaslat az Europol-egyezményre hivatkozik, figyelembe kell venni a Tanács határozatát, mely alapján az Europol 2010. január 1-jétől uniós ügynökség lesz.

54. A javaslat 12. cikke az Eurojust VIR-hez való hozzáférését tárgyalja. Előírja, hogy „a IX. fejezetre is figyelemmel (…) nemzeti tagjai és segítőik saját megbízatásuk keretein belül és feladataik teljesítése érdekében jogosultak az 1., 3., 4., 5. és 6. cikknek megfelelően hozzáférni a váminformációs rendszerbe bevitt adatokhoz és azokat lekérdezni". A javaslat az adatokat a rendszerbe bevivő tagállam beleegyezésére vonatkozóan az Europol számára tervezettekhez hasonló mechanizmusokat ír elő. A hozzáférés nyújtásának, valamint a hozzáférés megadása esetén a megfelelő és szükséges korlátozások biztosításának szükségességére vonatkozó indoklás követelményével kapcsolatos fenti észrevételek az Eurojustra szintén érvényesek.

55. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a VIR-hez való hozzáférésnek csak a nemzeti tagokra, helyetteseikre és segítőikre való korlátozását. Az európai adatvédelmi biztos azonban megállapítja, hogy a 12. cikk (1) bekezdése csak a nemzeti tagokról és segítőikről beszél, míg a 12. cikk más bekezdései a nemzeti tagok helyetteseit is említik. A jogalkotóknak biztosítaniuk kell az egyértelműséget és összhangot e szövegben.

Felügyelet – Egy koherens, következetes és átfogó modell felé

56. A VIR harmadik pillérhez tartozó részének javasolt felügyeletével kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy biztosítani kell az egész rendszer következetes és átfogó felügyeletét. Figyelembe kell venni a VIR-t szabályozó, két jogalapra épülő, összetett jogi keretet, és a jogi egyértelműség érdekében és gyakorlati megfontolásokból el kell kerülni két eltérő felügyeleti modell alkalmazását.

57. Mint a véleményben korábban említésre került, az európai adatvédelmi biztos jelenleg a rendszer első pillérhez tartozó központi részének felügyeletét gyakorolja. Ez összhangban áll az 515/97/EK rendelet 37. cikkével, mely előírja, hogy: „az európai adatvédelmi biztos felügyeli a VIR 45/2001/EK rendeletnek való megfelelését". Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a francia javaslatban szereplő felügyeleti modell e szerepet nem veszi figyelembe. A felügyeleti modell a VIR közös ellenőrző hatóságának szerepén alapul.

58. Bár az európai adatvédelmi biztos elismeri a VIR közös ellenőrző hatósága által végzett munkát, rámutat két okra, melyek miatt az európai adatvédelmi biztos más nagyméretű rendszerek terén ellátott felügyeleti feladataival összhangban lévő, koordinált felügyeleti modellt kell alkalmazni. Először, egy ilyen modell biztosítaná a rendszernek az első és a harmadik pillérhez tartozó részei közötti belső összhangot. Másodszor, a nagyméretű rendszerek esetében meghatározott modellekkel való összhangot is lehetővé tenné. Ezért az európai adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a SIS II esetében használt modellhez („koordinált felügyeleti modellhez" vagy „több rétegből álló modellhez") hasonlót alkalmazzanak a VIR egészére. Amint az európai adatvédelmi biztos a VIR első pillérhez tartozó részére vonatkozó véleményében elmondta: „a SIS II keretei között az európai jogalkotó a felügyeleti modell racionalizálása mellett döntött azáltal, hogy a rendszernek mind az első, mind a harmadik pillér alá tartozó környezetére vonatkozóan ugyanazt a (…) több rétegből álló modellt alkalmazta".

59. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint ez legjobban egy egységesebb felügyeleti rendszer, az alábbi három rétegen alapuló, már kipróbált modell bevezetésével biztosítható: nemzeti szinten az adatvédelmi hatóságok, a középső szinten az európai adatvédelmi biztos, és a kettő közötti koordináció. Az európai adatvédelmi biztosnak meggyőződése, hogy a VIR-egyezmény felváltása egyedülálló lehetőséget nyújt arra, hogy – más nagyméretű rendszerekkel (VIS, SIS II, Eurodac) teljes összhangban – egyszerűsítsük és következetesebbé tegyük a felügyeletet.

60. Végül a koordinált felügyeleti modell továbbá jobban figyelembe veszi a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével és az EU pilléres rendszerének megszüntetésével végrehajtott változtatásokat.

61. Az európai adatvédelmi biztos nem foglal állást azt illetően, hogy a koordinált felügyeleti modell beillesztése a VIR-t szabályozó, első pillérhez tartozó eszköz – konkrétan a 766/2008/EK rendelet – módosítását igényelné-e, de felhívja a jogalkotó figyelmét arra, hogy ezt a szempontot is meg kell vizsgálni a jogi következetesség tekintetében.

A VIR-hez hozzáféréssel rendelkező hatóságok listája

62. A 7. cikk (2) bekezdése előírja, hogy minden tagállam köteles a többi tagállamnak és a 26. cikkben említett bizottságnak megküldeni a VIR-hez való hozzáférésre általuk kijelölt illetékes hatóságok listáját, és minden egyes hatóság esetében meghatározni, hogy mely adathoz férhet hozzá és milyen célra.

63. Az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet arra, hogy a javaslat csak azt írja elő, hogy a VIR-hez hozzáféréssel rendelkező hatóságok adatait ki kell cserélni a tagállamok között, és hogy tájékoztatniuk kell a 26. cikkben említett bizottságot, de nem irányozza elő a hatóságok ezen listájának közzétételét. Ez sajnálatos, mivel ennek közzététele segítene a fokozottabb átláthatóság megteremtésében és a rendszer – pl. az illetékes adatvédelmi hatóság általi – hatékony felügyeletére szolgáló gyakorlati eszköz létrehozásában.

IV. **ÖSSZEGZÉS**

64. Az európai adatvédelmi biztos támogatja az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló tanácsi határozati javaslatot. Hangsúlyozza, hogy a Tanácsban folyamatban lévő jogalkotási munka okán észrevételeit nem a javaslat végső szövegére alapozta.

65. Sajnálja, hogy a javaslat nem tartalmaz magyarázó dokumentumokat, melyek a célkitűzésekre, valamint a javaslat néhány rendelkezésének sajátos jellegére vonatkozó szükséges pontosítással és információval szolgálhatnának.

66. Az európai adatvédelmi biztos azt kéri, hogy a javaslatban nagyobb figyelmet szenteljenek a konkrét adatvédelmi biztosítékoknak. Több olyan kérdést is talált, melyben az adatvédelmi biztosítékok gyakorlati megvalósítását jobban kellene garantálni, különösen a VIR-be bevitt adatok felhasználására vonatkozó célkorlátozás alkalmazása tekintetében. Az európai adatvédelmi biztos ezt a váminformációs rendszer javításához szükséges lényeges előfeltételnek tartja.

67. Az európai adatvédelmi biztos azt kéri, hogy a javaslatba illesszék be a koordinált felügyeleti modellt. Megjegyzendő, hogy az európai adatvédelmi biztos jelenleg a rendszer első pillérhez tartozó részével kapcsolatosan felügyeleti feladatokat lát el. Hangsúlyozza, hogy a koherencia és a következetesség érdekében a legjobb megközelítést a koordinált felügyeleti modellnek a rendszer harmadik pillérhez tartozó részére való alkalmazása jelenti. E modell ezenfelül szükség esetén és adott esetben biztosítaná a más nagyméretű informatikai rendszerek létrehozását és/vagy használatát szabályozó egyéb jogi eszközökkel való összhangot.

68. Az európai adatvédelmi biztos az Eurojust és az Europol számára nyújtandó hozzáférés szükségességére és arányosságára vonatkozóan további magyarázatot kér. Hangsúlyozza, hogy e kérdéssel kapcsolatban a javaslatban nem szerepel magyarázat.

69. Az európai adatvédelmi biztos ezenfelül ragaszkodik ahhoz, hogy a javaslat 8. cikke (4) bekezdésének a harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek részére való adatátadásra vonatkozó rendelkezése megerősítéséhez. Idetartozik a megfelelőség értékelésére vonatkozó egységes rendszer biztosításának igénye is.

70. Az európai adatvédelmi biztos azt kéri, hogy az átláthatóság fokozása és a rendszer felügyeletének elősegítése érdekében illesszenek be egy, a VIR-hez hozzáféréssel rendelkező hatóságok listájának közzétételére vonatkozó rendelkezést.

Kelt Brüsszelben, 2009. április 20-án.

Peter HUSTINX

európai adatvédelmi biztos