

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló) (...) EK rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi módosított rendeletjavaslatról, valamint az Eurodac-adatokkal való összevetésre irányulóan a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által bűnüldözés céljából benyújtott kérésekről szóló tanácsi határozati javaslatról

(2010/C 92/01)

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 ⁽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,

tekintettel az Európai Bizottságtól 2009. szeptember 15-én kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2009. szeptember 10-én két javaslatot fogadott el, nevezetesen az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős

tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló) (...) EK rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi módosított rendeletjavaslatot ⁽³⁾, valamint az Eurodac-adatokkal való összevetésre irányulóan a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által bűnüldözés céljából benyújtott kérésekről szóló tanácsi határozati javaslatot ⁽⁴⁾. A javaslatokat a Bizottság – a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése értelmében – konzultáció céljából megküldte az európai adatvédelmi biztosnak, aki azokat 2009. szeptember 15-én kapta kézhez (a továbbiakban: a javaslatok, illetve a rendeletjavaslat és a határozati javaslat). Az európai adatvédelmi biztos a hatásvizsgálatot is kézhez kapta.

2. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy konzultációra kérték fel, és ajánlja, hogy a javaslat preambulumban hivatkozzanak erre a konzultációra, ahhoz hasonlóan, ahogyan az több más olyan jogalkotási szövegben is történt, amelyek esetében az európai adatvédelmi biztossal – a 45/2001/EK rendeletnek megfelelően – konzultációra került sor.

3. Az európai adatvédelmi biztosnak konkrét érdeke is fűződik a javaslatokhoz a felügyeleti hatáskör folytán, amelyet az Eurodac-adatbázis központi egysége felett gyakorol, továbbá az összehangolt felügyelet folytán, amelyet a nemzeti adatvédelmi hatóságokkal együtt az Eurodac-rendszer egésze tekintetében biztosítani kell.

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2009) 342 végleges.

⁽⁴⁾ COM(2009) 344 végleges.

4. Azzal a kérdéssel, hogy bűnüldözési céllal biztosítsanak-e hozzáférést a nagyszabású informatikai rendszerekhez, az európai adatvédelmi biztos már foglalkozott a bűnüldöző hatóságoknak és az Europolnak a vízuminformációs rendszerhez való hozzáféréseivel összefüggésben ⁽⁵⁾. A javaslatok tárgya szorosan kapcsolódik az Eurodac- és a dublini rendelet általános átdolgozásához is, amelyekkel kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos 2009. február 18-án kiadott egy-egy véleményét ⁽⁶⁾.

II. A JAVASLATOK TARTALMA ÉS HÁTTERE

5. A javaslatok jogalapot teremtenek a tagállamok kijelölt hatóságainak és az Europolnak arra, hogy ujjlenyomatadatoknak vagy látens ujjnyomatoknak az Eurodac-adatokkal való összehasonlítását kérelmezzék. Sikeres összehasonlítás esetén az Eurodacból „találatot” jelző válasz érkezik, amellyel együtt az adott ujjlenyomattal kapcsolatos, az Eurodacban tárolt összes adat megjelenik. A javaslatok nem szabályozzák a találatot követően kezdeményezhető, kiegészítő információkra irányuló megkeresésekkel kapcsolatos eljárást; erre vonatkozóan a bűnüldözési információk cseréjére vonatkozó, már meglévő jogi eszközök az irányadók. A javaslatok hatálya a terrorista bűncselekmények és a súlyos bűncselekmények – például az emberkereskedelem és a kábítószer-kereskedelem – elleni küzdelemre terjed ki ⁽⁷⁾.

6. A határozati javaslat 7. cikke meghatározza a kijelölt hatóságok Eurodachoz való hozzáféréseinek feltételeit. A hozzáférés csak akkor engedélyezhető, ha a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat ⁽⁸⁾ alapján a nemzeti ujjlenyomat-adatbázisokkal és a más tagállamok automatizált ujjlenyomat-adatbázisaival elvégzett összehasonlítás nem vezet eredményre, ha az összehasonlítás szükséges a terrorista bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljából, az összehasonlítás egyedi esetben szükséges, továbbá megalapozottan feltételezhető, hogy az összehasonlítás érdemben hozzájárul a szóban forgó bűncselekmények elleni küzdelemhez. Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a 7. cikk nem írja elő, hogy az érintett – akinek ujjlenyomatára a megkeresés irányul – az említett bűncselekmények bármelyikével gyanúsítva legyen.

⁽⁵⁾ 2006. január 20-i vélemény a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok belső biztonságért felelős hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, konzultációs céllal történő hozzáférésekről szóló tanácsi határozati javaslatról (COM(2005) 600 végleges), HL C 97., 2006.4.25., 6. o.

⁽⁶⁾ 2009. február 18-i vélemény az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló) (...) EK rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló rendeletjavaslatról (COM(2008) 825); 2009. február 18-i vélemény az egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló rendeletjavaslatról (COM(2008) 820 végleges).

⁽⁷⁾ Lásd különösen a határozati javaslat 1. cikkét.

⁽⁸⁾ HL L 210., 2008.8.6., 1. o., a továbbiakban: a prümi határozat.

7. Emlékeztetni kell arra, hogy az Eurodac-rendszer létrehozásának célja az volt, hogy a menedékkérők és az illegális bevándorlók ujjlenyomatainak összehasonlításával megkönnyítse a menedékkérő iránti kérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározására szolgáló dublini rendelet alkalmazását. Az Eurodac-rendszer lehetővé teszi, hogy a tagállamok azonosítsák a menedékkérőket és azokat a személyeket, akiket a Közösség külső határának illegális átlépésekor fogtak el. Az ujjlenyomatok összehasonlítása révén a tagállamok megállapíthatják, hogy a menedékkérő vagy a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó külföldi állampolgár folyamodott-e már menedékkérőként egy másik tagállamban, illetve hogy a menedékkérő illegálisan utazott-e be az Unió területére. Az Eurodac létrehozásáról szóló rendelet elfogadásakor nem vették fontolóra a rendőrség Eurodachoz való hozzáférést; az ujjlenyomatokat az Eurodac-rendelet 1. cikkének (1) bekezdésében előírt igen sajátos célból gyűjtik.

8. A rendeletjavaslat 1. cikkének (2) bekezdése ezúttal kibővíti az Eurodac-rendszer célját, és kiegészíti azt a terrorista bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása céljával, a javaslatokban meghatározott feltételek mellett. A cél módosítására magyarázatot ad a határozati javaslat (6) preambulumbekkezdése, amely kimondja, hogy „mivel az Eurodac létrehozásának célja a dublini rendelet alkalmazásának megkönnyítése volt, az Eurodac terrorcselekmények és más súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében történő felhasználása az Eurodac eredeti céljának módosulását jelenti, amely beavatkozik azon személyeknek a magánélet tisztelgetben tartásához való alapvető jogába, akiknek a személyes adatait az Eurodacban feldolgozzák.”

9. A bűnüldöző hatóságok Eurodachoz való hozzáférést már korábban bejelentették, néhány évvel az Eurodac-rendelet elfogadását követően. Olyan dokumentumokban említik, mint a Hágai Program, a 2007. június 12.–13-i bel- és igazságügyi tanács vegyes bizottságának következtetései, valamint a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, „az európai adatbázisok közötti hatékonyság fokozásáról, interoperabilitásuk javításáról és szinergiahatásairól a bel- és igazságügyi együttműködés területén” című, 2005. november 24-i bizottsági közlemény ⁽⁹⁾: „A terrorizmus és a bűnözés elleni küzdelem célkitűzéseivel összefüggésben a Tanács jelenleg hiányossággént értékeli azt, hogy a belső biztonságért felelős hatóságok nem rendelkeznek hozzáféréssel a VIS adataihoz. Ugyanez elmondható a SIS II bevándorlási, illetve az EURODAC adatairól”.

10. A hatásvizsgálat és az indoklás egyaránt elismeri, hogy az arra vonatkozó javaslatokat, hogy az Eurodac a bűnüldöző hatóságok számára hozzáférhető legyen, több érdekelt jelentékeny bírálatban részesítette.

⁽⁹⁾ COM(2005) 597 végleges, 4.6. pont.

III. A VÉLEMÉNY KÖZPONTI ELEME

11. Ebben a véleményben az európai adatvédelmi biztos a javaslatok jogszerűségét fogja elemezni. Az elemzés eredményeként az európai adatvédelmi biztos arra a következtetésre jut majd, hogy komoly kétségei vannak afelől, hogy ezek a javaslatok jogszerűek, és hogy e javaslatok alapján elfogadhatók-e jogalkotási aktusok.
12. Az elemzés lépései a következők:
- a) Kiindulási pont: A közbiztonság igénye és az adatvédelemhez való jog közötti megfelelő egyensúly megtalálásának módja.
 - b) A javaslatok az alábbi két általánosabb tendencia folytatásaként:
 - i. a bűnüldöző hatóságok számára egyre könnyebbé teszik a konkrét bűncselekménnyel közvetlenül összefüggésbe nem hozható egyének olyan személyes adatainak felhasználását, amelyek gyűjtése egyéb céllal történt;
 - ii. új jogi aktusokra tettek javaslatot olyan meglévő jogi aktusok kiegészítéseként, amelyeket még nem hajtottak végre teljes körűen. Ez kérdéseket vet fel az új jogi aktusok szükségességével kapcsolatban;
 - c) A szóban forgó eset sajátos körülményei. E téren már számos információ áll a bűnüldöző hatóságok rendelkezésére.
 - d) A javaslat főként egy különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi csoportot érint majd, mégpedig a menedékkérőket, annak veszélyével, hogy ezzel a csoport további megbélyegzésben részesül.
 - e) A javaslatok időzítése. A javaslatokat anélkül fogadják el, hogy kívánnák a körülményeket érintő két fontos változást, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak a javaslatokra, azaz a Stockholmi Programot és a Lisszaboni Szerződés (esetleges) hatálybalépését. Ezenfelül a javaslatot az Eurodac- és a dublini rendelet általános átdolgozásától függetlenül nyújtják be, amelyek megvitatása még folyik a Tanácsban és az Európai Parlamentben.
 - f) Az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikkével való összeegyeztethetőség.
13. A vélemény nem fogja részletesen elemezni a javaslatok rendelkező részét. E rendelkezések minősége jogalkotási szempontból általában megfelelő. Szövegezésük is megfelelő, és szigorú feltételekről gondoskodnak, amelyek mellett a tagállamok kijelölt hatóságai és az Europol kérhetik az ujjenyomataknak az Eurodac központi adatbázisában tárolt ujjenyomatakkal történő összehasonlítását. A

49–50. pont azonban tartalmaz néhány észrevételt a rendelkező részt illetően.

IV. KIINDULÁSI PONT

14. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozni kívánja, hogy a jobb információcsere alapvető politikai cél az Európai Unió számára. Európai rendőrség, európai büntető igazságszolgáltatási rendszer és teljes mértékben összehangolt európai határellenőrzés hiányában még logikusabb, hogy az információcsere ilyen hangsúlyos helyet foglaljon el. Ezért az információval kapcsolatos intézkedések az Európai Unió alapvető hozzájárulását jelentik, amelyek lehetővé teszik a tagállamok nemzeti hatóságai számára, hogy hatékonyan lépjenek fel a határokon átnyúló bűnözés ellen, és hatékonyan védjék a külső határokat. Ezeknek az intézkedéseknek azonban nemcsak a polgárok biztonságához kellene hozzájárulniuk, hanem alapvető szabadságaikhoz is.
15. Más szóval a kormányoknak megfelelő eszközökre van szükségük a polgárok biztonságának garantálásához, de európai társadalmunkban teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk a polgárok alapvető jogait. Az uniós jogalkotó feladata, hogy biztosítsa ezt az egyensúlyt. Az erre az egyensúlyra való igényt a Bizottság kifejezetten kiemeli a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, a polgárok szolgálatában álló térségről szóló, 2009. június 10-i közleményében ⁽¹⁰⁾. Jelentős szerepet játszik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó, új többéves programra (a Stockholmi Program) irányuló megbeszélésekben is.
16. Ilyen körülmények között célszerű hangsúlyozni, hogy az adatvédelmi jog semmi esetre sem sérti a kormányoknak a közbiztonság védelmére irányuló jogos érdekeit. Amennyiben az adatokra konkrét és törvényes célból van szükség, akkor felhasználhatók, szükség esetén megfelelő biztosítékokat nyújtó további intézkedések mellett. Lényeges az is, hogy az információ összegyűjtésére, megosztására és feldolgozására kizárólag konkrét biztonsági igények szerint és az adatvédelmi elvek betartásával kerüljön sor.
17. A terrorista bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelem ⁽¹¹⁾ természetesen jelenthet jogos alapot annak lehetővé tételéhez, hogy a személyes adatokat – a magánélethez való alapvető jogok és az adatvédelem tiszteletben tartásával – feldolgozzák. Ugyanakkor ennek létjogosultságához világos és vitathatatlan elemekkel kell alátámasztani a magánéletbe való beavatkozást, és bizonyítani kell a feldolgozás arányosságát. Ez még inkább szükséges abban az esetben, ha – mint a javaslatban tervezettek szerint – jelentős mértékben avatkoznak be olyan egyének jogaiba, akik védelemre szoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportot alkotnak.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 262 végleges. Lásd még az európai adatvédelmi biztos e közleménnyel kapcsolatos, 2009. július 10-i véleményét, 22. pont.

⁽¹¹⁾ Azok a célok, amelyek érdekében megengedett az ujjenyomatainak összehasonlítása a határozati javaslat 1. cikke alapján.

V. ÁLTALÁNOSABB TENDENCIÁK FOLYTATÁSA

Az a tendencia, hogy a bűnüldöző szervek az adatokhoz széles körű hozzáféréssel rendelkezzenek

18. Ki kell emelni, hogy a javaslatok nem csupán abba az általános tendenciába illeszkednek, hogy a bűnüldöző hatóságoknak számos nagyszabású informatikai és azonosító rendszerhez hozzáférést biztosítanak, hanem a következő lépést jelentik egy arra irányuló tendenciában, hogy a bűnüldöző hatóságoknak hozzáférést biztosítanak olyan egyének adataihoz, akiket elvileg nem gyanúsítanak bűncselekmény elkövetésével. Továbbá ez olyan adatokat érint, amelyek gyűjtése nem a bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos céllal történt. Példa erre a közelmúltból:

— Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/24/EK irányelve⁽¹²⁾ a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról.

— A Tanács 2008. június 23-i 2008/633/IB határozata⁽¹³⁾ a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, betekintés céljából történő hozzáférésről.

— Javaslat – A Tanács kerethatározata⁽¹⁴⁾ az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról.

19. Az említett kezdeményezésekkel kapcsolatos véleményeiben az európai adatvédelmi biztos kritikusan közelítette meg azt a kérdést, hogy bűnüldözési céllal hozzáférést biztosítsanak olyan egyének személyes adataihoz, akiket nem gyanúsítanak bűncselekménnyel, és amely adatok gyűjtése egyéb céllal történt. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozta, hogy megfelelő indokolásról kell gondoskodni, és hogy teljesíteni kell a szükségesség és az arányosság kritériumait. Az utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos véleményében óva intett a teljesen „bekamerázott” társadalom felé vezető lépéstől.

⁽¹²⁾ HL L 105., 2006.4.13., 54. o., Az európai adatvédelmi biztos 2005. szeptember 26-i véleménye, HL C 298., 2005.11.29., 1. o.

⁽¹³⁾ HL L 218., 2008.8.13., 129. o.

⁽¹⁴⁾ A Tanács még nem fogadta el; a tanácsi nyilvántartásban fellelhető legfrissebb szövegváltozat: 2009. június 29., 5618/2/09. Az európai adatvédelmi biztos 2007. december 20-i véleménye, HL C 110., 2008.5.1., 1. o.

20. Az európai adatvédelmi biztos részletezte a fenti megközelítést a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, a polgárok szolgálatában álló térségről szóló, 2009. június 10-i bizottsági közleményre⁽¹⁵⁾ vonatkozó véleményében. A vélemény azt a felkérést tartalmazta, hogy a Stockholmi Programban konkrétan foglalkozzanak azzal a tendenciával, hogy az információk a gyűjtési céltól eltérő célra kerülnek felhasználásra. Szigorú kritériumokra van szükség, például arra a kritériumra, hogy az adatok iránti kérelmeknek arányosnak és célirányosnak kell lenniük, és elvileg adott személyekkel kapcsolatos gyanún kell alapulniuk.

Általános vitára van szükség a bűnüldözési célú hozzáféréssel kapcsolatban

21. Ezt a véleményt az uniós információcsere jövőjével kapcsolatos átfogóbb vita és annak a tendenciának a keretében is szemlélni kell, hogy növekvő mértékben biztosítanak hatalmas adatbázisokhoz bűnüldözési célú hozzáférést. Az európai adatvédelmi biztos megragadja a lehetőséget annak kiemelésére, hogy minden egyes ilyen javaslatot eseti alapon kell értékelni, és hogy e kérdéssel kapcsolatban koherens, átfogó és jövőorientált elképzelésre van szükség, amely lehetőség szerint kapcsolódik a Stockholmi Programhoz.

22. Minden eddiginél nyilvánvalóbb, hogy mélyreható vizsgálatra van szükség azzal kapcsolatban, hogy az uniós információcserének és a nagyszabású informatikai rendszereknek milyen formát kell ölteniük. A vizsgálat során egyaránt kellően figyelembe kell venni, hogy milyen negatív hatásai vannak a magánéletre és milyen hatékonyságot biztosít a bűnüldöző szervek számára, mégpedig először az új eszköz javaslatok és megvitatások, azt követően pedig az eszközök végrehajtása után, rendszeres felülvizsgálat keretében. Ez is olyan kérdés, amelyben egyedi biztosítékokra van szükség, továbbá nagyobb hangsúlyt kell helyezni a célok korlátozásának elvére. Az említett elképzelésnek ki kell térnie a Lisszaboni Szerződés (esetleges) hatálybalépésére, valamint annak az első és a harmadik pillérhez tartozó jogalapokon nyugvó rendszerekre gyakorolt hatásaira.

A meglévő jogi eszközök értékelése

23. A szóban forgó javaslatokat az újjelnyomatok lekérdezéséhez igénybe vett, olyan meglévő jogi aktusok kiegészítéseként fogadták el, amelyeket még nem hajtottak végre teljes körűen. Az európai adatvédelmi biztos ezzel összefüggésben különösen a prűmi határozatra⁽¹⁶⁾ hívja fel a figyelmet, amelyet a tagállamok 2011 júniusára végrehajtanak. E határozat alapján a tagállamok „találat/nincs találat” típusú információkérés alapján automatikus hozzáférést biztosítanak egymásnak többek között a nemzeti automatizált újjelnyomat-azonosító rendszereikhez (AFIS). Ha a prűmi határozat alapján történő lekérdezés találatot eredményez, a nemzeti jog alapján, többek között a kölcsönös jogsegély révén további információk – köztük személyes adatok – szerezhetők be abból a tagállamból, amelyik a nemzeti AFIS-rendszerében rögzítette az újjelnyomatot.

⁽¹⁵⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

⁽¹⁶⁾ Lásd még a 6. pontot és a 6. lábjegyzetet.

24. Ezzel összefüggésben egy másik jogi eszköz is hasznosnak bizonyulhat: az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló 2006/960/IB tanácsi kerethatározat⁽¹⁷⁾. Ez a jogi eszköz megkönnyíti a tagállami bűnüldöző hatóságok által tárolt, vagy a rendelkezésükre álló információk (azaz az ujjlenyomatok és más kiegészítő információk) cseréjét. Ez a jogi eszköz 2008. december 18-tól van hatályban.
25. Az egyetlen meglévő eszköz, amely régebb óta áll a tagállamok rendelkezésére, a kölcsönös jogsegély hagyományos eszköze, amelynek révén igazságügyi hatóságai a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény alapján hozzáférést kérhetnek bűnügyi és egyéb ujjlenyomat-nyilvántartásokhoz, többek között a menedékkérők tekintetében is.
26. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint alapvető fontosságú, hogy az Eurodachoz való hozzáférés szükségességének felmérése részeként először végrehajtsák azokat az új uniós jogi eszközöket – és alkalmazásukat értékeljék –, amelyek lehetővé teszik, hogy egy tagállam lekérdezhesse a valamely másik tagállam által tárolt ujjlenyomatokat és egyéb bűnüldözési adatokat.
27. Az arányosság elvének való megfelelés nemcsak azt jelenti, hogy a javasolt intézkedés hatékony, hanem azt is, hogy a javaslat tervezett célja nem érhető el a meglévő eszközökkel. Ezeket az eszközöket gondosan meg kell vizsgálni, mielőtt további/új intézkedéseket vezetnek be a személyes adatok feldolgozására. Az európai adatvédelmi biztos szerint ilyen átfogó vizsgálatra nem került sor.
- VI. A SZÓBAN FORGÓ ESET SAJÁTOS KÖRÜLMÉNYEI**
28. Kiindulásként az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy 2005. november 24-i közleményében⁽¹⁸⁾ a Bizottság arra emlékeztetett, hogy „A menedékkérelmem és a vízumkérelem sem utal semmilyen formában arra, hogy a büntetlen előéletű személy büntetett vagy terrorcselekményt fog elkövetni”.
29. A javaslatok az olyan egyének személyes adataihoz való hozzáférésre vonatkoznak, akiket nemcsak hogy elvileg nem gyanúsítanak bűncselekménnyel, hanem magasabb fokú védelemre is szorulnak, mivel üldöztetés elől menekülnek. Ezek a személyek a lakosság különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportját alkotják, és bizonytalan helyzetüket figyelembe kell venni a javasolt intézkedés szükségességének és arányosságának felmérésekor.
30. A határozati javaslat indokolása szerint strukturális információs és verifikációs rés áll fenn: jelenleg ugyanis nincs olyan egységes, a bűnüldöző hatóságok számára hozzáférhető rendszer, amely lehetővé tenné annak meghatározását, hogy melyik tagállam rendelkezik információkkal egy adott menedékkérőről.
31. Ez lehetséges, azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy miért van szükség a menedékkérőkkel kapcsolatban erre az információra, akik a korábban említettek szerint kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportot alkotnak és elvileg nem gyanúsítottak, míg hasonló ujjlenyomat-adatok más társadalmi csoportról nem állnak rendelkezésre. Bizonyára van kellő indoklás, a Bizottság azonban nem adott ilyet.
32. Az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet a javaslatok további indoklására is. A határozati javaslat indokolása megemlíti, hogy ha a prűmi határozat alapján történő lekérdezés találatot eredményez, a nemzeti jog alapján, többek között a kölcsönös jogsegély révén további információk – köztük személyes adatok – szerezhetők be abból a tagállamból, amelyik a nemzeti AFIS-rendszerében rögzítette az ujjlenyomatot. A fentieket kijelentve úgy tűnik, hogy a Bizottság a javaslat indoklásában egyetlen érvként használja azt, hogy „jóllehet ez az eljárás sikeres lehet azon tagállamok esetében, amelyek a menedékkérők ujjlenyomatait nemzeti AFIS rendszerükben együtt tárolják más, a bűnüldöző hatóságok által gyűjtött ujjlenyomatokkal, eredménytelen lesz azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a nemzeti AFIS rendszer nem tartalmazza a menedékkérők ujjlenyomatait, hacsak azok nem bűncselekményekkel kapcsolatban kerültek rögzítésre”. Ez az érv szerepel a javaslatokat kísérő hatásvizsgálatban is.
33. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ez nem érdemi érv. Bűncselekménnyel összefüggésbe nem hozható menedékkérők ujjlenyomatainak rendszeres tárolása egy adatbázisban a bűnüldöző hatóságok által gyűjtött egyéb ujjlenyomatokkal – bűncselekménnyel gyanúsított vagy elítélt menedékkérőkével és/vagy egyéb személyekével –, önmagában ez komoly aggályokat vet fel a célok korlátozásának elvét és az adatfeldolgozás jogszerűségét illetően. A fenti érv alkalmazása helyett a Bizottságnak inkább azt kellene megvizsgálnia, hogy ez a rendszeres tárolás megfelel-e az uniós adatvédelmi jogszabályoknak.
- VII. A JAVASLAT IDŐZÍTÉSE**
34. A javaslatokat a Bizottság olyan helyzetben fogadja el, amelyet változó körülmények jellemeznek.

⁽¹⁷⁾ HL L 386., 2006.12.29., 89. o.

⁽¹⁸⁾ Az e vélemény 9. pontjában említett közlemény.

35. Először is a Stockholmi Program elfogadása 2009 decemberére várható. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó többéves program megszövegezéséről intenzív megbeszélések folynak ezekben a hónapokban. Az információ-felhasználás és -csere fontos kérdés lesz a Stockholmi Programban, beleértve egy európai információs modell⁽¹⁹⁾ vagy egy biztonságra vonatkozó, európai információkezelési stratégia⁽²⁰⁾ kialakítását is. Ezzel összefüggésben az európai adatvédelmi biztos kiegyensúlyozott megközelítést javasol, amelynek jegyében a magánélettel kapcsolatos és az adatvédelmi garanciákat már a lehető legkorábbi szakaszban beépítik az információs rendszerekbe. A Stockholmi Programhoz szorosan kapcsolódik a Tanácsban az információcserével foglalkozó *ad hoc* munkacsoport tevékenysége. A szóban forgó javaslatok tárgyára valószínűleg kiterjed majd az említett tevékenység.

36. Másodszor, az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet arra, hogy meg kell vizsgálni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése milyen következményekkel jár a bűnüldözési tevékenységekre vonatkozó jövőbeli jogszabályokra nézve. Az első következmény az lenne, hogy a jövőben minden ilyen típusú javaslatra a rendes jogalkotási eljárás vonatkozna, ami maga után vonná a Tanács és az Európai Parlament egyenlő részvételét. A második következmény az EU-Szerződés „pillérekre épülő” szerkezetének megszüntetéséhez kapcsolódik. A Lisszaboni Szerződés előírhatja, hogy a Bizottságnak az új jogalap alapján új javaslatot kell benyújtania, sőt esetleg egy jogi aktusban összevonva a rendeletjavaslatot és a határozati javaslatot, ami mindenképpen hozzájárulna a jogi egyértelműséghez.

37. Harmadszor, az európai adatvédelmi biztos kétségbe vonja azt is, hogy ezt a javaslatot külön eljárásban, az Eurodac- és a dublini rendelet általános átdolgozásától függetlenül kell elfogadni, amelyek megvitatása még folyik a Tanácsban és a Parlamentben. A szóban forgó javaslatok azzal a következménnyel járnak, hogy noha az Eurodac-rendszer módosításáról folytatott lényegi megbeszélések nem zárulnak le, a rendszer célja megváltozik, ami szintén a rendszer egyik alapvető módosítását jelenti. Jobban gondoskodtak volna a következtetességről, ha ezeket a javaslatokat az általános átdolgozáshoz⁽²¹⁾ kapcsolták volna vagy elhalasztották volna addig, míg elfogadják az első módosítást.

38. Ilyen körülmények között, a jogbizonytalanság elkerülése érdekében megfelelőbb elhalasztani a javaslat elfogadását. A Bizottság nem állítja, hogy a javaslatokat sürgősen kell elfogadni, a sürgősséget pedig semmiképpen nem indokolja egyéb körülmény.

⁽¹⁹⁾ A Bizottság által a 2009. június 10-i – a 8. lábjegyzetben hivatkozott – közleményében használt kifejezés.

⁽²⁰⁾ A svéd elnökség által használt kifejezés.

⁽²¹⁾ Lásd a 4. pontot.

VIII. ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉG AZ EMBERI JOGOKRÓL SZÓLÓ EURÓPAI EGYEZMÉNY (EJEE) 8. CIKKÉVEL

39. A rendeletjavaslat indokolása konkrétan foglalkozik az alapvető jogok tiszteletben tartásával, beleértve az EU Alapjogi Chartájának a személyes adatok védelméről szóló 8. cikkének tiszteletben tartását is. Kifejti, hogy a Bizottság szerint annak biztosítása érdekében, hogy a személyes adatok bűnüldözési célokból történő feldolgozása ne ütközzön a személyes adatok védelmének alapvető jogába – különös tekintettel a feldolgozás szükségességére és arányosságára – a javaslat szigorú feltételeket állapít meg.

40. Az európai adatvédelmi biztost nem győzi meg a Bizottság fenti kijelentése. Megjegyzi, hogy feltétlenül meg kell vizsgálni, hogy a javaslatok kiállják-e a jogszerűség próbáját az emberi jogokról szóló európai egyezménynek a Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett 8. cikke értelmében. A javaslatoknak tiszteletben kell tartaniuk a szükségesség és az arányosság elvét, figyelembe véve a már rendelkezésre álló jogi eszközök összefüggését. A Bizottságnak ezt hitelesen kellene bizonyítania a javaslatban vagy annak indokolásában. E tekintetben fontos precedens az *S. and Marper* kontra Egyesült Királyság ügy⁽²²⁾.

41. A határozati javaslat (6) preambulumbekkezdésében szerepel, hogy „e beavatkozásnak meg kell felelnie a jogszabályoknak, amelyeket megfelelő pontossággal kell megfogalmazni ahhoz, hogy lehetővé tegyék az egyének magatartásának kiigazítását, védenie kell az egyéneket az önkényességgel szemben, és megfelelő egyértelműséggel kell megjelölnie, hogy az illetékes hatóságok milyen mértékű mérlegelési jogkört gyakorolhatnak, és milyen módon. Egy demokratikus társadalomban minden beavatkozásnak szükségszerű módon jogos és arányos érdekből kell fakadnia, és arányban kell állnia az elérni kívánt jogos céllal”. A preambulumban azonban nem indokolja meg, hogy miért van szükség a javasolt jogi aktusra.

42. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megszilárdult ítélkezési gyakorlatából következik, hogy egy demokratikus társadalomban a beavatkozás akkor minősülhet szükségesnek az EJEE 8. cikkének (2) bekezdése szerinti törvényes célból, ha „kényszerítő társadalmi igényt” elégít ki, ha arányos az elérni kívánt törvényes céllal, és ha a nemzeti hatóságok által az igazolására felhozott indokok „relevánsak és kielégítőek”⁽²³⁾. Továbbá a nemzeti hatóságok mérlegelési mozgástérrel bírnak, „amelynek terjedelme nem csupán a beavatkozás céljától, hanem annak pontos jellegétől is függ”⁽²⁴⁾. Ez a mozgástér általában beszűkül, ha a kérdéses jog elengedhetetlen ahhoz, hogy az egyén ténylegesen élvezhesse a magánéletéhez fűződő vagy az alapvető jogait⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ A 30562/04. és 30566/04. sz. *S. and Marper* kontra Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2008. december 4-én hozott ítélet, EBHT: még nem tették közzé.

⁽²³⁾ Lásd többek között az 1986. november 24-i *Gillow* kontra Egyesült Királyság ítéletet, A. sorozat 109. szám, 55. §.

⁽²⁴⁾ Lásd az 1987. március 26-i *Leander* kontra Svédország ítéletet, A. sorozat 116. szám, 59. §. Lásd még az EB-nek a C-465/2000., C-138/01. és C-139/01. sz. *Österreichischer Rundfunk* és társai egyesített ügyekben 2003. május 20-án hozott ítéletét, EBHT 2003., I-4989. o., 83. pont.

⁽²⁵⁾ A 2004. május 27-i *Connors* kontra Egyesült Királyság ítélet, 66746/01. sz., 82. §.

43. Ezzel összefüggésben elsősorban meg kell vizsgálni a személyes adatok tervezett feldolgozásának célját: egyértelműen van-e meghatározva a cél, valamint a szükségessége és az arányossága bizonyított-e? Bizonyítani kell azt is, hogy nincs más olyan, kevésbé invazív eszköz, amellyel a tervezett cél elérhető lenne.

44. A javaslat szerint az Eurodac-rendszer célja az eredeti célhoz képest megváltozott, amit meg is magyaráz a határozati javaslat (6) preambulumbekzdése⁽²⁶⁾. Az azonban, hogy pusztán módosítanak egy jogalkotási szövegen, nem eredményez az EJE 8. cikkével összeegyeztethető intézkedést. Még azzal is lehet érvelni, hogy a jogalkotási módosítás egyáltalán nem jár a cél megváltozásával. Az adatokat a jövőben is kizárólag azzal a céllal tárolják majd az Eurodac-rendszerben, hogy megkönnyítsék a dublini rendelet alkalmazását. Ahogyan azt már e véleményben kifejeztük, a tagállamok bűnüldöző hatóságai csak kivételes esetben kaphatnak majd hozzáférést. A javaslatok ezért nem változtatják meg a célt, hanem a célok korlátozásának elve alóli kivételnek kell őket tekinteni, ami bizonyos feltételek mellett a 95/46/EK irányelv 13. cikke alapján engedélyezhető. Az európai adatvédelmi biztos azonban nincs meggyőződve arról, hogy a fenti feltételek a szóban forgó esetben teljesülnek.

45. Az európai adatvédelmi biztos ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy attól még, hogy a jogalkotási javaslatban egyszerűen megállapítják a cél megváltozását, az nem válik elfogadhatóvá. A jogalkotási módosítás önmagában nem változtat annak megítélésén, hogy vajon egy demokratikus társadalomban a javaslatok szükségessége, arányosak és egyébiránt elfogadhatók-e az előző pontban említett rendelkezések alapján.

46. A Bizottság által javasolt jogi eszközök a magánéletbe való egyértelmű beavatkozást jelentenek. Hasznosságuk és szükségességük ugyanakkor messze nem bizonyított a javaslatokban. A szükségességet arra vonatkozó érdemi bizonyíték bemutatásával kellene bizonyítani, hogy a menedékkérők kapcsolatba hozhatók a terrorizmussal és/vagy a súlyos bűncselekményekkel. A javaslatokban erre nem kerül sor. Igaz, hogy gyanúsítottak bizonyára utaztak már be az EU területére úgy, hogy hamis menedékkérelmet nyújtottak be. Attól azonban, hogy ez lehetséges, még nem válik olyan általános mintává, amely indokolná a jogi eszközök elfogadását.

47. A jelenlegi körülmények között továbbá külön aggodalomra ad okot a megbélyegzés abból fakadó veszélye, hogy a kérelmező helyzetében lévő személyek, akiket nem ítélték el bűncselekményért és akiknek joguk van az ártatlanság vélelméhez, ugyanolyan bánásmódban részesülnek, mintha eleve gyanúsítottak lennének⁽²⁷⁾. E tekintetben az Emberi Jogok Európai Bírósága szem előtt tartja, hogy az egyezmény értelmében minden ember ártatlanság vélelméhez való joga magában foglalja azt az általános szabályt, hogy felmentését követően senki ártatlanságát illetően ne fogalmazhassanak meg gyanút⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Lásd e vélemény 8. pontját.

⁽²⁷⁾ S. and Marper.

⁽²⁸⁾ A 2000. március 21-i Asan Rushiti kontra Ausztria ítélet, 28389/95. sz., 31. §, további hivatkozásokkal, 33 EHRR 56.

48. Ezenfelül az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy egy olyan esetleges érv, amely szerint az Eurodachoz való bűnüldözési célú hozzáférés megfelelő, könnyű és gyors, nem lehet elégséges ahhoz, hogy a javaslat kiállja a szükségesség próbáját. A szükségesség bebizonyítása nem alapozható pusztán a hozzáférés célszerűségére, még szigorú adatvédelmi biztosítékok mellett sem. Röviden, az európai adatvédelmi biztosnak komoly kétségei vannak a javaslatoknak az EJE 8. cikke szerinti jogszerűségét illetően.

IX. NÉHÁNY ÉSZREVÉTEL A RENDELKEZŐ RÉSSZEL KAPCSOLATBAN

49. Csupán *obiter dictum* (a döntés indokán túli, mellékes vélemény) gyanánt az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy pontosítsák a rendeletjavaslat 2a. cikkének szövegét, vagy ez utóbbi alternatívájaként a határozati javaslat egészüljön ki azzal, hogy a bűnüldöző hatóságoknak az Eurodachoz abban az esetben biztosítható hozzáférés, ha konkrét okuk van annak feltételezésére, hogy egy adott gyanúsított korábban már kért menedékkérelmet. Az indokolás tartalmaz ilyen felvetést, magának a javaslatnak a szövegébe azonban ez nem került be. Az európai adatvédelmi biztos szerint egy ilyen biztosíték fontos hozzáadott értéket képviselne. Ez az indítvány azonban önmagában nem jelenti azt, hogy az európai adatvédelmi biztos elfogadja az Eurodachoz való, bűnüldözési célú hozzáférés elvét. A fentiek mellékes ajánlásként értendők.

50. Az európai adatvédelmi biztos továbbá megjegyzi, hogy a kijelölt hatóságok Eurodachoz való hozzáférésére vonatkozó szigorú kritériumok⁽²⁹⁾ nem alkalmazandók az Europol Eurodac-adatokhoz való hozzáférésére. Az Europol számára megengedett, hogy egyedi elemzés vagy általános jellegű, illetve stratégiai elemzés céljából összehasonlításra irányuló megkereséseket kezdeményezzen. Az európai adatvédelmi biztos kérdezi, hogy az Europol nagyobb mozgásteret miként felelhet meg a Bizottság indokolásának, nevezetesen annak, hogy hozzáférésre kizárólag konkrét esetben, sajátos körülmények között és szigorú feltételek mellett van szükség.

X. ÖSSZEGZÉS

51. Az európai adatvédelmi biztosnak komoly kétségei vannak afelől, hogy ezek a javaslatok jogszerűek, és hogy e javaslatok alapján elfogadhatók-e jogalkotási aktusok. Ezek a kétségek az e véleményben foglalt megfontolásokon alapulnak, amelyek a következőkben foglalhatók össze:

52. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozni kívánja, hogy a jobb információcsere alapvető politikai cél az Európai Unió számára. A kormányoknak megfelelő eszközökre van szükségük a polgárok biztonságának garantálásához, de európai társadalmunkban teljes mértékben tiszteltetben kell tartaniuk a polgárok alapvető jogait. Az uniós jogalkotó feladata, hogy biztosítsa ezt az egyensúlyt.

⁽²⁹⁾ A határozati javaslat 7. cikke; lásd e vélemény 6. pontját.

53. A terrorista bűncselekmények és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelmet célzó intézkedések jelenthetnek jogos alapot a személyes adatok feldolgozásának lehetővé tételéhez, feltéve, hogy világos és vitathatatlan elemekkel támasztják alá a magánéletbe való beavatkozás szükségességét, és bizonyítják a feldolgozás arányosságát. Erre annál is inkább szükség van, mivel a javaslatok egy olyan kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportra vonatkoznak, amely az üldöztetés előli menekülés folytán magasabb fokú védelemre szorul. Bizonytalan helyzetét figyelembe kell venni a javasolt intézkedés szükségességének és arányosságának felmérésekor. Az európai adatvédelmi biztos továbbá rámutat a megbélyegzés veszélyére.
54. Az európai adatvédelmi biztos azt javasolja, hogy a javaslatok jogszerűségét az alábbi tágabb összefüggésben vizsgálják meg:
- a) A tendencia, hogy bűnüldözési céllal hozzáférést biztosítanak olyan egyének személyes adataihoz, akiket nem gyanúsítanak bűncselekménnyel, és amely adatok gyűjtése egyéb céllal történt.
 - b) Minden egyes ilyen javaslatot eseti alapon kell értékelni, továbbá koherens, átfogó és jövőorientált elképzelésre van szükség, amely lehetőség szerint kapcsolódik a Stockholmi Programhoz.
 - c) Annak szükségessége, hogy először végrehajtsák a többi olyan új uniós jogi eszközt – és alkalmazásukat értékeljék –, amely lehetővé teszi, hogy egy tagállam lekérdezhesse a valamely másik tagállam által tárolt ujjlenyomatokat és egyéb bűnüldözési adatokat.
- d) A javaslat sürgőssége, a változó jogi és politikai környezettel összefüggésben.
55. A javaslatoknak az EJEE 8. cikkével való összeegyeztethetőségét illetően az európai adatvédelmi biztos kétségbe vonja a rendszer céljának megváltozását, és kiemeli, hogy attól még, hogy a jogalkotási javaslatban egyszerűen megállapítják a cél megváltozását, az nem jelent tényleges megváltozást. Továbbá a jogalkotási módosítás önmagában nem változtat annak megítélésén, hogy vajon egy demokratikus társadalomban a javaslatok szükségesek, arányosak és egyébiránt elfogadhatók-e, különös tekintettel a 95/46/EK irányelvben foglalt, a célok korlátozására vonatkozó szabályokra.
56. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy a szükségességet arra vonatkozó érdemi bizonyíték bemutatásával kellene bizonyítani, hogy a menedékkérők kapcsolatba hozhatók a terrorizmussal és/vagy a súlyos bűncselekményekkel. A javaslatokban erre nem kerül sor.
57. Végül pedig az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy konzultációra kérték fel, és ajánlja, hogy a javaslat preambulumában hivatkozzanak erre a konzultációra, ahhoz hasonlóan, ahogyan az több más olyan jogalkotási szövegben is történt, amelyek esetében az európai adatvédelmi biztossal – a 45/2001/EK rendeletnek megfelelően – konzultációra került sor. Tesz továbbá néhány észrevételt a javaslatok rendelkező részével kapcsolatban.

Kelt Brüsszelben, 2009. október 7-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos