

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji (COM (2005) 690 wersja ostateczna)

(2006/C 313/12)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr45/2001 wysłany do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w dniu 19 stycznia 2006 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. UWAGI WSTĘPNE

1. Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji został przesłany przez Komisję do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) z prośbą o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia 45/2001/WE. EIOD uważa, że niniejsza opinia powinna zostać wymieniona w preambule do decyzji ramowej.

2. Omawiana decyzja ramowa uchyli decyzję Rady 2005/876/WSiSW z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego ⁽¹⁾, której termin wykonania był ograniczony i która przyjęta została w trybie pilnym. W dniu 13 stycznia 2005 r. EIOD przedstawił opinię w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady 2005/876/WSiSW ⁽²⁾. W opinii tej zostały poruszone pewne kwestie, które są istotne dla wymiany informacji z rejestrów karnych, takie jak niezbędny charakter i proporcjonalność proponowanego instrumentu. EIOD był krytyczny w stosunku do przewidzianego we wniosku zakresu zastosowania przedmiotowego aktu prawnego (jego stosowanie nie jest ograniczone do niektórych poważnych przestępstw), a także w stosunku do zabezpieczeń podmiotu danych.

3. W niniejszej opinii również zajęto się tymi zagadnieniami. Uwzględniono w niej także fakt, że omawiany wniosek jest dużo bardziej rozbudowany i przewiduje ustanowienie stałego systemu wymiany informacji w dziedzinie, w której ustawodawstwa państw członkowskich są wyjątkowo zróżnicowane.

⁽¹⁾ Dz.U. L 322 z 9.12.2005, str. 33.

⁽²⁾ Dz.U. C 58 z 8.3.2005, str. 3.

4. W niniejszej opinii w pierwszej kolejności zostanie omówiony kontekst wniosku. W Unii Europejskiej pozbawionej wewnętrznych granic skuteczne zwalczanie przestępczości wymaga przynajmniej intensywnej współpracy między organami państw członkowskich. Na drodze ku tej współpracy występują jednak istotne przeszkody, po części dlatego, że zwalczanie przestępczości leży przede wszystkim w kompetencjach państw członkowskich.

5. Ponadto EIOD weźmie pod uwagę to, że ustanawiając zasady wymiany informacji można kierować się kilkoma modelami, z których każdy ma inny wpływ na ochronę danych. W niniejszej opinii — zarówno w części ogólnej, jak i w części poświęconej poszczególnym artykułom — zostaną omówione główne elementy wniosku i w ten sposób przeanalizowane zostaną między innymi następujące kwestie:

- Wybory kierunków polityki leżące u podstaw wniosku. Wniosek dotyczy rejestrów karnych obywateli państw członkowskich i nie przewiduje utworzenia scentralizowanej bazy danych na szczeblu europejskim, nie zezwala na bezpośredni dostęp organom jednego państwa członkowskiego do baz danych w innych państwach członkowskich ani na współpracę za pośrednictwem Eurojustu;
- Zabezpieczenia podmiotu danych. W art. 9 wniosku określono warunki wykorzystywania danych osobowych, a także ograniczenia dotyczące celów oraz dalszego wykorzystywania danych. We wniosku nie uwzględniono jego powiązań z ogólnymi zasadami ochrony danych w trzecim filarze przewidzianymi we wniosku dotyczącym decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych;
- Podział odpowiedzialności, ponieważ — co zostanie omówione — możliwy jest udział co najmniej trzech państw członkowskich. Należy sprecyzować, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za między innymi wprowadzanie danych do rejestrów karnych, ich aktualizację, przetwarzanie i dalsze wykorzystywanie. Są to zagadnienia ważne, gdyż — co zostanie podkreślone w części II — w państwach członkowskich ramy prawne w tej dziedzinie nie są ujednocnione. W związku z tym należy także określić sposób zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad wykorzystywaniem danych osobowych.

II. KONTEKST

6. W deklaracji Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu z 25 i 26 marca 2004 r. ustanowienie europejskiego rejestru wyroków i orzeczeń o pozbawieniu praw wymienione zostało jako jeden ze środków prawodawczych pozwalających na dalszy rozwój ram legislacyjnych w celu zwalczania terroryzmu.

7. W programie haskim cel, a także poziom ambicji najwyraźniej uległy zmianie. Co się tyczy celu, program haski łączy wniosek z informacjami pochodzącymi z krajowych rejestrów wyroków skazujących i orzeczeń o pozbawieniu praw, szczególnie dotyczących przestępców seksualnych. Co do ambicji, zapowiedziano przedstawienie wniosku w sprawie usprawnienia wymiany informacji pochodzących z krajowych rejestrów karnych (w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, pod hasłem wzajemnego uznawania).

8. Przedmiotowy wniosek jest jednym z wielu aktów prawnych, których celem jest usprawnienie wymiany informacji między organami ochrony porządku publicznego państw członkowskich. Jak przewidziano w Traktacie o UE (zwłaszcza w art. 29–31) instrumenty mające na celu zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi odgrywają kluczową rolę w trzecim filarze. Trzeci filar zapewnia przede wszystkim ramy wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, a w dużo mniejszym stopniu ramy harmonizacji prawa krajowego. Wniosek odnosi się zatem do celów objętych tytułem VI Traktatu o UE. Ponieważ jednak podstawowe kompetencje nadal należą do państw członkowskich, specjalnej uwagi — w kontekście różnych poziomów kompetencji — wymaga zagadnienie skuteczności nowego aktu prawnego.

9. Ponadto wniosek należy oceniać w świetle istniejących ram prawnych dotyczących wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych. Głównym aktem prawnym jest Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 r. Celem wniosku nie jest wprowadzenia zasadniczych zmian w systemie wymiany informacji ustanowionym przez Komisję. Przeciwnie, zakłada on usprawnienie istniejącego systemu, między innymi dzięki ustaleniu ram skomputeryzowanej wymiany informacji o wyrokach skazujących.

10. Trudności w prowadzeniu naprawę skutecznej wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych między państwami członkowskimi wynikają z różnic językowych i technologicznych oraz z odmienności ram prawnych w państwach członkowskich. Obserwuje się wyraźne braki pod względem przepisów krajowych w zakresie rejestrów karnych. Różnice w przepisach krajowych dotyczą rodzaju wyroków skazujących, które należy włączyć do rejestrów karnych, długości okresu przechowywania wyroków w tych rejestrach, informacji pochodzących z rejestrów karnych, które mają być przekazane stronom trzecim, a także celów, do których te informacje mogą zostać przekazane. W tym względzie możliwe jest odwołanie się do uwag EIOD zamieszczonych w opinii na temat wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady i sprawie wymiany informacji w ramach zasady dostępności⁽³⁾. Konieczne są dodatkowe środki, które zagwarantują skuteczne wyszukiwanie informacji i dostęp do nich (zob. także pkt 50–54 niniejszej opinii).

Ogólne ramy ochrony danych osobowych

11. Przedmiotowy wniosek nie odnosi się w wyczerpujący sposób do zagadnienia ochrony danych osobowych. Jedynie w kilku przepisach skupiono się konkretnie na tej kwestii. Jest to całkowicie zrozumiałe, gdyż w motywie 10. wniosku zawarte jest wyraźne odniesienie do (wniosku dotyczącego) decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Decyzja ramowa miałaby bowiem zastosowanie, jako *lex generalis*, do operacji przetwarzania danych prowadzonych w ramach wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych, natomiast bardziej szczegółowe przepisy w zakresie ochrony danych ustanowione w omawianym wniosku powinny być uznane za *lex specialis*. Przykładowo, zasady dostępu są korzystniejsze dla podmiotu danych (zob. dalej w niniejszej opinii uwagi dotyczące art. 9).

12. EIOD popiera to podejście, co zostało już podkreślone w poprzednich opiniach⁽⁴⁾. Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych jest jednak wciąż przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie, a podstawowe kwestie — np. zakres zastosowania oraz zabezpieczenia stosowane przy przekazywaniu informacji państwom trzecim — są dalekie od rozstrzygnięcia. Sytuacja ta w istotny sposób wpływa na ocenę przedmiotowego wniosku.

13. Przede wszystkim oznacza to, że omawiany wniosek sam w sobie nie można zapewnić wystarczającej ochrony danych osobowych w ramach wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych. EIOD podkreśla zatem, że omawiana decyzja ramowa Rady nie powinna wejść w życie wcześniej niż decyzja ramowa Rady w sprawie ochrony danych osobowych. Tę kolejność należy zagwarantować w jednym z przepisów końcowych omawianego wniosku.

14. Ponadto, przy braku jasnego i stabilnego obrazu ogólnych zasad ochrony danych w trzecim filarze, ocena zabezpieczenia ochrony danych przewidzianego w przedmiotowym wniosku jest niezwykle trudna. Przykładowo, we wniosku tym przewidziane jest również przekazywanie danych osobowych państwom trzecim, ale — przy założeniu, że w decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych zostaną zawarte zasady ogólne — ustanawia on jedynie kilka bardziej szczegółowych, lecz częściowych zabezpieczeń (zob. dalej uwagi na temat art. 7). Ogólnie rzecz ujmując, znaczące zmiany zakresu zastosowania i istoty decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych wynikające z negocjacji prowadzonych w Radzie wpłyną bezpośrednio na zabezpieczenia ochrony danych w dziedzinie wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych. EIOD zaleca, aby Rada starannie połączyła negocjacje dotyczące omawianego wniosku z negocjacjami na temat decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych.

III. GŁÓWNE ELEMENTY WNIOSKU

15. Po pierwsze, wniosek nie zajmuje się wyrokami skazującymi w państwach członkowskich dotyczącymi obywateli państw trzecich. Z oczywistych przyczyn proponowany system nie może mieć zastosowania do tych przypadków, ponieważ państwa trzecie nie podlegają prawu Unii Europejskiej.

⁽³⁾ Opinia z dnia 28 lutego 2006 r. (Dz.U. C 116 z 17.6.2005, str. 8), w szczególności część III.

⁽⁴⁾ Szczególnie w opinii z 19 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz.U. C 47 z 25.2.2006, str. 27) i w opinii z 20 grudnia 2006 r. na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wglądu do danych Systemu Informacji Wizowej (VIS) dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw (Dz.U. C 97 z 25.4.2006, str. 6).

16. EIOD uważa, że obowiązujące instrumenty prawne w pewnym stopniu zapewniają wymianę informacji o skazanych obywatelach państw trzecich. W szczególności obowiązek wprowadzania niektórych danych tych osób do Systemu Informacyjnego Schengen ⁽⁵⁾ gwarantuje, że informacje o niektórych wyrokach skazujących są dostępne na całym terytorium Unii Europejskiej. Podobnie, system informacji ustanowiony w art. 7 konwencji o Europolu przewiduje wymianę danych między innymi na temat osób skazanych. Cele gromadzenia danych osobowych na mocy tych istniejących instrumentów nie są jednak takie same jak cel, w jakim dane osobowe włączane są do rejestru karnego. Wykorzystanie w ramach postępowań karnych danych zgromadzonych na mocy jednego z tych istniejących instrumentów nie zawsze byłoby więc zgodne z zasadą ograniczenia celu.

17. Ponadto istniejące instrumenty nie gwarantują możliwości wymiany informacji pochodzących ze wszystkich rejestrów karnych, zwłaszcza informacji o osobach, które nie podlegają definicji zawartej w art. 95 i 96 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Poza tym nie jest jasna sytuacja prawna tych obywateli. Przykładowo, zgodnie z art. 14 ust. 4, decyzja z dnia 21 listopada 2005 r. ⁽⁶⁾ mająca zastosowanie do obywateli państw trzecich zostanie uchylona.

18. Dla obywateli państw trzecich konieczne może się okazać ustanowienie systemu alternatywnego. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, państwa członkowskie opowiedziały się za sporządzeniem wykazu osób skazanych będących obywatelami krajów trzecich. Komisja zapowiedziała na czwarty kwartał 2006 roku przedstawienie wniosku dotyczącego wymiany informacji o wyrokach skazujących dotyczących tych obywateli. EIOD oceni ten wniosek po jego przyjęciu.

19. Po drugie, wniosek nie pociąga za sobą ustanowienia europejskiego rejestru skazanych ani żadnej konkretnej bazy danych na szczeblu europejskim. Główne skutki tego wniosku — jeśli chodzi o bazy danych — to: konieczność scentralizowania rejestrów karnych, włączenia informacji o obywatelach skazanych w innych państwach członkowskich oraz utworzenia i rozwoju systemów technicznych ułatwiających wymianę informacji między państwami członkowskimi. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku nie wspiera się bezwarunkowego połączenia baz danych, a zatem utworzenia sieci baz danych, która byłaby trudna do monitorowania ⁽⁷⁾.

20. Po trzecie, EIOD podkreśla, że we wniosku najwyraźniej przewidziano — ogólnie rzecz biorąc — odpowiedni i skuteczny w założeniu system wymiany informacji oraz zwraca szczególną uwagę na podstawowe elementy wniosku przedstawione poniżej.

21. Zgodnie z art. 4 ust. 2 wniosku państwo członkowskie, które wydaje wyrok skazujący na obywatela innego państwa członkowskiego i wpisuje ten wyrok do rejestru karnego, informuje o tym inne państwo członkowskie. W art. 5 przewidziano, że państwo członkowskie obywatelstwa przechowuje te informacje, tak aby móc je przekazać dalej na wniosek (trzeciego) państwa członkowskiego do celów postępowania karnego lub — na ściśle określonych warunkach — do innych celów. Jeśli taki wniosek zostanie złożony, państwo członkowskie obywatelstwa przekazuje pewne informacje (art. 6 i 7).

22. Wniosek zawiera dodatkowe przepisy umożliwiające funkcjonowanie systemu, a najważniejszy z nich to obowiązek wyznaczenia organu centralnego (lub, do pewnych celów, kilku organów centralnych) odpowiedzialnego za przekazywanie i przechowywanie informacji. W tym kontekście EIOD zwraca uwagę na art. 10 i 11. W art. 10 przewidziano ogólny system językowy, a w art. 11 — znormalizowany sposób wymiany informacji, co po zakończeniu okresu przejściowego doprowadzi do obowiązku korzystania ze znormalizowanego formatu i przekazywania danych drogą elektroniczną. EIOD z zadowoleniem przyjmuje te podstawowe przepisy. Akt prawny wspierający wymianę informacji musi zawierać dodatkowe środki zapewniające skuteczne wyszukiwanie informacji oraz dostęp do nich.

⁽⁵⁾ Zob. w szczególności art. 95 i 96 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. L 239 z 22.9.2006, str. 19.

⁽⁶⁾ Zob. także pkt 2 niniejszej opinii.

⁽⁷⁾ Zob. także opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie wymiany informacji w ramach zasady dostępności; mowa o niej w przypisie 3.

23. Ponadto EIOD podkreśla, że w takim akcie prawnym należy jasno określić odpowiedzialność poszczególnych podmiotów oraz ustalić granice kompetencji na szczeblu krajowym i europejskim. W akcie tym nie trzeba ustanawiać specjalnego instrumentu ochrony porządku publicznego, ale należy starać się zachować równowagę między wchodzącymi tu w grę różnorodnymi interesami, np. interesem podmiotu danych i bezpieczeństwem publicznym. Dostęp do danych powinien być możliwy jedynie w ściśle określonych celach. W przeciwnym razie akt prawny nie spełni swojego celu, a zatem nie będzie zgodny z zasadą proporcjonalności. Ogólnie rzecz biorąc, niezależnie od uwag zawartych w pkt 37–40 we wniosku spełniono te warunki.

IV. POSZCZEGÓLNE ARTYKUŁY

Artykuł 2: Definicje

24. Wniosek nie dotyczy jedynie wyroków skazujących za poważne przestępstwa. Ma zastosowanie do wszystkich wyroków skazujących przekazanych do krajowego rejestru karnego, zgodnie z prawem skazującego państwa członkowskiego. Zakres wniosku obejmuje także prawomocne decyzje wydane przez organy administracyjne.

25. Ten szeroki zakres wynika ze znaczących różnic w ustawodawstwach państw członkowskich dotyczących wyroków skazujących przekazywanych do krajowych rejestrów karnych. Nie jest rolą EIOD krytykowanie kompetencji państw członkowskich dotyczących rodzajów wyroków skazujących, które są przekazywane przez te państwa do rejestrów karnych, w tym decyzji organów administracyjnych, o ile można się od nich odwołać przed sądem karnym. Jednak EIOD powołuje się na swoją opinię z 13 stycznia 2005 r. (zob. pkt 2 niniejszej opinii), w której zalecił ograniczenie wymiany informacji do wyroków skazujących za niektóre poważne przestępstwa. Obecnie EIOD wyraża żal, że prawodawca wspólnotowy nie wyjaśnia — ani w uzasadnieniu wniosku, ani w innym oficjalnym dokumencie — dlaczego zasięg omawianego wniosku w sprawie wymiany informacji nie mógłby zostać ograniczony do poważniejszych przestępstw. Takie wyjaśnienie powinno sprecyzować, dlaczego ten szeroki zakres zastosowania jest konieczny we wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i czy nie przekracza on granic wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności.

Artykuł 3: Organ centralny

26. Z tego punktu widzenia ważne jest wyznaczenie organu centralnego. Mimo że wiąże się to z ustanowieniem scentralizowanej bazy danych osób skazanych w każdym z państw członkowskich, gwarantuje to również jednoznaczne przyjęcie przez wyspecjalizowany organ odpowiedzialności za przetwarzanie (informacji z) rejestru karnego i wyklucza wystąpienie sytuacji, w której o informację o wyrokach skazujących dotyczących pewnych osób zwrócono by się do nieuprawnionego organu, co mogłoby z kolei prowadzić do niepotrzebnego przepływu danych osobowych. Oczywiście, wstępnym warunkiem jest jasne określenie zadań organu centralnego⁽⁸⁾. Ogólnie rzecz biorąc, wniosek wydaje się spełniać ten wymóg. Otwiera on także możliwość prowadzenia skutecznej i dosyć prostej kontroli przetwarzania danych przez krajowe organy zajmujące się ochroną danych. Według EIOD kontrola ta nie zostanie znacząco zakłócona w razie wykorzystania przez państwa członkowskie możliwości przewidzianej w art. 3 i wyznaczenia większej liczby organów w danym państwie.

27. W związku z art. 3 ust. 2 EIOD proponuje, aby opublikować wykaz wyznaczonych organów w *Dzienniku Urzędowym*. Zwiększyłoby to przejrzystość systemu.

28. Ponadto EIOD pyta, dlaczego Sekretariat Generalny Rady powinien informować Eurojust o wyznaczeniu organów. EIOD podaje w wątpliwość sens takiego powiadomienia, zwłaszcza że Eurojust nie odgrywa żadnej roli w systemie przewidzianym w tym wniosku.

Artykuły 4 i 5: Obowiązki spoczywające na skazującym państwie członkowskim i na państwie członkowskim obywatelstwa

29. W art. 4 nakłada się na skazujące państwo członkowskie obowiązek informowania państwa członkowskiego obywatelstwa o wszelkich wyrokach skazujących. Organ centralny państwa członkowskiego obywatelstwa przechowuje wtedy te informacje zgodnie z obowiązkiem ustanowionym w art. 5.

⁽⁸⁾ Zob. podobne znaczenie opinii z 15 maja 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie właściwości, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (COM(2005) 649 wersja ostateczna).

30. Jeżeli chodzi o okres przechowywania, wydaje się, że we wniosku zastosowano kryterium „państwa skazującego”. Przekazanie informacji o wyrokach skazujących będzie bowiem obejmowało także długość okresu, w którym wyrok skazujący ma pozostać w rejestrach karnych skazującego państwa członkowskiego zgodnie z krajowymi przepisami tego państwa. Należy także informować o wszelkich dalszych środkach mających wpływ na długość okresu przechowywania informacji. Państwo członkowskie, które otrzymało informacje, powinno usunąć dane w odpowiednim terminie. Mechanizm ten ma najwyraźniej także zastosowanie do sytuacji, w której ustawodawstwo państwa członkowskiego otrzymującego informacje zezwala na krótszy okres przechowywania. Ten sam mechanizm ustanowiono w odniesieniu do zmiany lub skreślenia informacji zawartej w rejestrach karnych: skazujące państwo członkowskie poinformuje o zmianach, a państwo członkowskie obywatelstwa osoby skazanej będzie musiało odpowiednio zaktualizować swoje rejestry.

31. Innymi słowy „państwo skazujące” może być uznane za właściciela danych. Państwo członkowskie obywatelstwa przechowuje dane w imieniu tego państwa członkowskiego. EIOD zaleca sprecyzowanie pojęcia „własności” w tekście i w motywach wniosku, co pozwoli także na jasny podział odpowiedzialności.

32. EIOD z zadowoleniem przyjmuje mechanizm, o którym mowa powyżej, gdyż gwarantuje on dokładność dzięki zapewnieniu, że dane osobowe zostaną szybko zaktualizowane, a dane nieważne nie będą wykorzystywane (zob. także art. 5 ust. 3 wniosku). Dokładność rejestrów karnych jest jeszcze ważniejsza w przypadkach, gdy informacje są często przekazywane i tłumaczone.

33. Aby dane, które są wielokrotnie przekazywane zgodnie z art. 7 również zachowywały dokładność, EIOD zaleca nałożenie na organ centralny — w państwie obywatelstwa osoby skazanej — obowiązku powiadamiania o aktualizacji/usunięciu danych organów centralnych tych państw członkowskich lub krajów trzecich, które wystąpiły z wnioskiem o udzielenie informacji przed aktualizacją lub usunięciem danych. Poza tym organy centralne państw członkowskich, które wystąpiły z wnioskiem, powinny mieć obowiązek aktualizowania/usuwania informacji i zakaz wykorzystywania nieważnych danych. Te zobowiązania powinny także ułatwić lepszy nadzór nad warunkami wykorzystywania danych osobowych (zob. uwagi dotyczące art. 9).

34. Ponadto w art. 4 ust. 2 zajęto się specyficzną sytuacją osób będących obywatelami kilku państw członkowskich. W ich przypadku informacja o wyroku skazującym zostanie przekazana do wszystkich tych państw członkowskich. Konieczność tego wielokrotnego przekazywania jest ewidentna. W takich sytuacjach znaczenie mechanizmów zapewniających dokładność wszystkich baz danych jest jeszcze bardziej oczywiste.

Artykuły 6 i 7: Wnioski o udzielenie informacji o wyrokach skazujących, odpowiedzi na te wnioski i przekazywanie informacji do państw trzecich.

35. Wyraźny podział oraz wyraźne określenie odpowiedzialności jest także konieczne ze względu na udział trzeciego państwa członkowskiego występującego z wnioskiem. Wniosków tych dotyczy art. 6 i 7.

36. W art. 7 określono, w których przypadkach informacja o wyroku skazującym zostaje lub może zostać przesłana organowi centralnemu państwa członkowskiego występującego z wnioskiem. Ustalono w nim także, jakie informacje będą przekazywane. Ponadto przewidziano w nim możliwość przekazywania informacji o wyroku skazującym do państw trzecich. Wszystkie te elementy powinny zostać poddane starannej ocenie.

37. Należy odnotować, że przekazywanie danych jest obowiązkowe tylko wówczas, gdy wniosek o informacje pochodzące z rejestrów karnych został złożony do celów postępowania karnego, zgodnie z wykazem danych zawartym w art. 7 ust. 1. Jednak w przypadkach, gdy złożono wniosek o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego do innych celów, państwo członkowskie obywatelstwa danej osoby udziela odpowiedzi zgodnie z prawem krajowym. Ponadto państwo to sprawdza, czy informacje te mogą zostać przekazane do państwa członkowskiego występującego z wnioskiem, zgodnie z prawem skazującego państwa członkowskiego (art. 7 ust. 2).

38. System ten jest zatem dosyć skomplikowany, gdyż wszelkie wnioski złożone w celach innych niż postępowanie karne podlegają w efekcie trzem odmiennym miarom legalności: prawu państwa członkowskiego występującego z wnioskiem, prawu państwa członkowskiego obywatelstwa osoby skazanej i prawu skazującego państwa członkowskiego. Ta łamigłówka, która może obejmować nie tylko prawo karne procesowe, ale także stosowane krajowe zasady ochrony danych, musi zostać rozwiązana przez organ centralny państwa członkowskiego obywatelstwa osoby skazanej w terminie (10 dni) określonym w art. 8.

39. EIOD zastanawia się, czy jest to najpraktyczniejszy i najbardziej efektywny system. EIOD zgadza się bowiem, że przekazywanie informacji musi być w tych przypadkach ograniczone, co zostało podkreślone w motywie 11 wniosku. Prawdopodobnie ograniczenie to można jednak zapewnić w lepszy sposób przez dokładniejsze wyznaczenie celów, do których informacje pochodzące z rejestrów karnych mogą być przekazywane, a także przez określenie grupy osób — innych niż podmioty danych — które mogą wystąpić z wnioskiem o te informacje. Według EIOD osoby inne niż same podmioty danych powinny być uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o informacje jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

40. EIOD zaleca zatem usprawnienie mechanizmu oraz wprowadzenie ograniczonej i dokładniejszej definicji celów, innych niż postępowanie karne, do których udziela się informacji, a także określenie grupy osób, które mogą wystąpić z wnioskiem o te informacje.

41. Art. 6 ust. 2 dotyczy szczególnej kwestii. Przewidziano w nim, że zainteresowana strona może wystąpić do organu centralnego jednego z państw członkowskich z wnioskiem o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i dotyczących jej samej, pod warunkiem że zainteresowana osoba mieszka lub mieszkała bądź jest lub była obywatelem państwa członkowskiego będącego wnioskodawcą lub państwa członkowskiego, do którego wniosek jest skierowany. Przepis ten należy rozpatrywać w powiązaniu z ogólniejszym prawem podmiotu danych do dostępu do swoich danych osobowych, także w odniesieniu do wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

42. EIOD z zadowoleniem przyjmuje ten przepis, gdyż omawiany wniosek umożliwia podmiotowi danych skorzystanie ze swojego prawa nie tylko bezpośrednio, czyli zwracając się do organu centralnego kontrolującego dane, ale także pośrednio, czyli za pośrednictwem organu centralnego państwa, w którym osoba zainteresowana mieszka. Korzystniejsze przepisy zawarte w tym *lex specialis* nie mogą w żaden sposób ograniczać podstawowych praw podmiotu danych ani powodować dezorientacji podmiotu danych co do jego praw. W związku z tym EIOD proponuje, aby organ centralny państwa zamieszkania „kierował”, a nie „mógł kierować” wniosek do organu centralnego innego państwa członkowskiego.

43. Ponadto EIOD zwraca uwagę na art. 7 ust. 3, który dotyczy wniosków o informacje skierowanych przez państwa trzecie oraz przekazywania informacji państwom trzecim. Przepis ten określa szczegółowe zabezpieczenia, których celem jest zagwarantowanie, by wymiana z państwami trzecimi nie zagroziła zabezpieczeniom wymiany na samym terytorium Unii Europejskiej. Sam w sobie przepis ten jest zadowalający.

44. Przepis ten należy jednak oceniać w powiązaniu z art. 15 wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Art. 15 wyżej wymienionego wniosku jest jednym z głównych tematów debaty w Radzie i nie jest oczywiste, czy zostanie on utrzymany w ostatecznej wersji decyzji ramowej Rady. EIOD podkreśla, że jeśli po negocjacjach dotyczących decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych zasady dotyczące przekazywania danych osobowych państwom trzecim zostaną wykluczone z zakresu zastosowania tej decyzji, należy ustanowić bardziej szczegółowe zasady przekazywania danych osobowych państwom trzecim w omawianym wniosku, co zapewni zgodność z podstawowymi zasadami w zakresie ochrony danych, a także z protokołem dodatkowym do konwencji nr 108 Rady Europy dotyczącym organów nadzoru i transgranicznych przepływów danych.

Artykuł 9: Warunki wykorzystywania danych osobowych

45. Wymiana informacji pochodzących z rejestrów karnych będzie wchodzić w zakres decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, po jej przyjęciu⁽⁹⁾. Odnosi się to również do samych rejestrów karnych, pod warunkiem że zakres zastosowania tej decyzji ramowej Rady nie zostanie ograniczony do danych osobowych wymienianych między państwami członkowskimi. Zgodnie z decyzją ramową Rady przetwarzanie danych osobowych będzie kontrolowane przez krajowe organy zajmujące się ochroną danych.

⁽⁹⁾ Zob. opinię EIOD, o której mowa w przypisie 4.

46. W artykułach omawianego wniosku nie ma odniesień do decyzji ramowej Rady. Nie jest to potrzebne, gdyż decyzja ta ma zastosowanie automatycznie. W art. 9 określono warunki wykorzystywania danych osobowych. Artykuł ten trzeba traktować jako *lex specialis* w odniesieniu do ogólnych zabezpieczeń w zakresie ochrony danych. W art. 9 precyzuje się cele, do których dane mogą zostać wykorzystane. W art. 9 ust. 1 przewidziano jasną zasadę podstawową. Dane, o które zwrócono się do celów postępowania karnego, mogą być wykorzystywane jedynie do celów tego konkretnego postępowania. W art. 9 ust. 2 zawarto podobną zasadę dotyczącą danych, o które zwrócono się w celach innych niż postępowanie karne. Przepis ten wymaga jednak doprecyzowania, gdyż założono, że o dane można się zwracać jedynie do celów innego prawnego lub (quasi) prawnego postępowania, natomiast w art. 7 nie wspomniano o tym ograniczeniu. Należy wyjaśnić, do jakich innych celów można wykorzystywać dane na mocy art. 7 i 9 (zob. także uwagi dotyczące art. 7).

47. W art. 9 ust. 3 przewidziano możliwość wykorzystania danych przez państwo członkowskie będące wnioskodawcą w celu uniknięcia natychmiastowego i poważnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. EIOD zgadza się, że w takich wyjątkowych okolicznościach wykorzystanie tych danych powinno być dozwolone. Należy jednak zagwarantować, że organy zajmujące się ochroną danych będą mogły skontrolować to wyjątkowe wykorzystanie danych. EIOD zaleca zatem włączenie do wniosku odpowiedniego przepisu, np. dotyczącego obowiązku powiadomienia krajowego organu zajmującego się ochroną danych o takim wykorzystaniu danych.

48. Co się tyczy nadzoru: informacje są przechowywane przez organ centralny państwa członkowskiego obywatelstwa danej osoby. Organ zajmujący się ochroną danych w tym państwie członkowskim sprawuje nadzór zgodnie z decyzją ramową o ochronie danych w trzecim filarze, jak tylko zostanie ona przyjęta i wejdzie w życie. Organ centralny tego państwa członkowskiego nie może być jednak odpowiedzialny za jakość danych, gdyż jest to całkowicie zależne od informacji dostarczonych przez skazujące państwo członkowskie. W oczywisty sposób wpływa to na skuteczność nadzoru.

49. Według EIOD we wniosku należy zająć się nie tylko współpracą między organami centralnymi, ale także współpracą między organami zajmującymi się ochroną danych w państwach członkowskich. EIOD zaleca włączenie do art. 9 przepisu, w którym organy zajmujące się ochroną danych zostaną zachęcone do aktywnej wzajemnej współpracy⁽¹⁰⁾ w celu umożliwienia skutecznego nadzoru nad różnymi aspektami ochrony danych, w szczególności nad jakością danych.

Artykuły 10 i 11: Języki i formaty

50. EIOD z zadowoleniem przyjmuje te dodatkowe przepisy, gdyż skuteczność systemu wymiany informacji między państwami członkowskimi sprzyja także ochronie danych.

51. Odpowiedni system językowy ma kluczowe znaczenie dla skuteczności systemu. Mimo że EIOD w pełni uznaje zasadę równości języków oraz fakt, że w ramach współpracy europejskiej zagadnienie systemów językowych jest delikatną kwestią, system językowy przewidziany w art. 10 wniosku budzi jego wątpliwości. Zgodnie z podstawową zasadą zawartą w art. 10 informacje będą wymieniane w języku urzędowym państwa członkowskiego będącego wnioskodawcą. Ma to sens, gdyż teksty prawne oraz kwalifikacja prawna w tłumaczeniu nie zawsze są jednoznaczne. Jednak w Unii Europejskiej liczącej obecnie 25 członków przestrzeganie tej podstawowej zasady uniemożliwiłoby działanie systemu.

52. Zgodnie z art. 10 akapit trzeci państwo członkowskie może określić, na użycie których języków urzędowych wyraża zgodę. Jest oczywiste, że w akapicie tym zachęca się do wymiany w co najmniej jednym języku, który jest szeroko znany w całej Unii Europejskiej. Jednak według EIOD należy zmienić brzmienie tego akapitu, tak aby zapewnione zostało działanie systemu językowego, np. przez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku wyrażenia zgody na przyjęcie informacji w jednym z języków powszechnie znanych w całej Unii Europejskiej. Jak już poprzednio zasugerowano, stanowi to warunek skuteczności systemu.

53. Wykorzystanie znormalizowanego formatu również może przyczynić się do polepszenia jakości danych. Wykorzystanie tego formatu może zapobiec dwuznaczności treści informacji pochodzących z rejestru karnego, dzięki czemu dane będą miały lepszą jakość. Brak dwuznaczności pozwoli również uniknąć ryzyka, że organy państw członkowskich zwrócą się o więcej informacji niż w rzeczywistości potrzebują.

⁽¹⁰⁾ Wzorem dla takiego przepisu mogą być podobne przepisy zawarte we wnioskach dotyczących SIS II, choć nie uwzględnia się w nich roli EIOD.

54. Z tych przyczyn EIOD wyraża żal, że obowiązkowe wykorzystywanie formatu może zostać odroczone na czas stosunkowo długiego okresu przejściowego. Przede wszystkim format (itp.) jest ustalany przy zastosowaniu procedury komitologii, a na podjęcie decyzji w tej sprawie nie wyznaczono żadnego terminu. Po drugie, po ustaleniu formatu państwa członkowskie mają trzy lata na zastosowanie się do przepisu o jego wykorzystaniu (art. 11 ust. 6). EIOD zaleca:

- ustalenie formatu w samej decyzji ramowej,
- określenie specyfikacji technicznych przy zastosowaniu procedury komitologii w jasno wyznaczonym terminie,
- zniesienie okresu przejściowego na zastosowanie wspólnego formatu przez państwa członkowskie, a jeśli nie będzie to możliwe, ograniczenie okresu do jednego roku.

V. WNIOSEK

55. EIOD z zadowoleniem przyjmuje wybory kierunków polityki, które leżą u podstaw wniosku. Ogólnie rzecz biorąc, we wniosku uwzględniono trudności w prowadzeniu naprawdę skutecznej wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych między państwami członkowskimi, wynikające z różnic językowych i technologicznych oraz z odmienności ram prawnych w państwach członkowskich, zwłaszcza przez:

- określenie skazującego państwa członkowskiego jako „właściciela” danych odpowiedzialnego za ich jakość,
- włączenie przepisu o wyznaczeniu organu centralnego w każdym państwie członkowskim,
- włączenie przepisu o dodatkowych środkach, które zagwarantują skuteczne wyszukiwanie informacji i dostęp do nich.

56. EIOD zauważa, że wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych jest wciąż przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i w Radzie, a podstawowe kwestie — np. zakres zastosowania i zabezpieczenia przekazywania informacji państwom trzecim — są dalekie od rozstrzygnięcia. EIOD zaleca, aby:

- omawiana decyzja ramowa Rady nie weszła w życie wcześniej niż decyzja ramowa Rady w sprawie ochrony danych osobowych,
- Rada starannie łączyła negocjacje dotyczące omawianego wniosku z negocjacjami na temat decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych. W przypadku gdy po negocjacjach w sprawie ramowej decyzji Rady o ochronie danych osobowych zasady dotyczące przekazywania danych osobowych do państw trzecich zostaną wykluczone z zakresu zastosowania decyzji, w omawianym wniosku należy ustanowić dokładniejsze zasady przekazywania danych osobowych do państw trzecich.

57. EIOD zaleca usprawnienie mechanizmu oraz wprowadzenie ograniczonej i dokładniejszej definicji celów, innych niż postępowanie karne, do których udziela się informacji, a także określenie grupy osób, które mogą wystąpić z wnioskiem o te informacje. Według EIOD osoby inne niż same podmioty danych powinny być uprawnione do zwrócenia się o informacje jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Do wniosku należy włączyć przepis umożliwiający organom zajmującym się ochroną danych kontrolę tego wyjątkowego wykorzystania danych.

58. EIOD zaleca wyjaśnienie pojęcia „własności” w tekście lub w motywach wniosku oraz nałożenie na organ centralny obywatelstwa osoby skazanej obowiązku powiadamiania o aktualizacji/usunięciu danych organom innych państw członkowskich lub państw trzecich będących wnioskodawcami, zanim dane te zostaną zaktualizowane lub usunięte.

59. EIOD zwraca się do prawodawcy wspólnotowego o uzasadnienie, dlaczego omawiany wniosek nie może zostać ograniczony do poważniejszych przestępstw, biorąc pod uwagę między innymi ograniczenia nałożone przez zasadę proporcjonalności.

60. EIOD z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe przepisy art. 10 i 11, lecz uważa, że:
- brzmienie art. 10 powinno zostać zmienione, tak aby przepis ten skutecznie zapewniał działanie systemu językowego,
 - należy zmienić art. 11: włączyć przepis o ustaleniu formatu w samej decyzji ramowej, określić specyfikacje techniczne przy zastosowaniu procedury komitologii w wyraźnie określonym terminie i znieść okres przejściowy na zastosowanie wspólnego formatu przez państwa członkowskie, a jeśli nie będzie to możliwe, ograniczyć ten okres do jednego roku.
61. Dalsze zalecenia EIOD dotyczą:
- art. 3 ust. 2: dlaczego Sekretariat Generalny Rady powinien informować Eurojust o wyznaczeniu organów?
 - art. 6 ust. 2: organ centralny państwa zamieszkania „kieruje”, a nie „może skierować” wnioski do organu centralnego innego państwa członkowskiego,
 - art. 9: należy dodać przepis, w którym zachęci się organy zajmujące się ochroną danych do aktywnej wzajemnej współpracy.

Sporządzono w Brukseli, dnia 29 maja 2006 r.

Peter HUSTINX
Europejski Inspektor Ochrony Danych
