

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH (EDPS)

Opinia europejskiego inspektora ochrony danych (EDPS) na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych (COM (2004) 664 końcowy z 13 października 2004 r.)

(2005/C 58/03)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

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

uwzględniając Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a 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) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie tych danych, a w szczególności jej art. 41,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

A. Wprowadzenie

1. Wniosek oparty jest na tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej (trzeci filar). Europejski inspektor ochrony danych (EDPS) nie tylko doradza w sprawie wniosków dotyczących prawodawstwa w ramach Traktatu o Unii Europejskiej, ale również w sprawie wniosków dotyczących trzeciego filaru. Ogólne zadanie EDPS polega na zapewnieniu poszanowania podstawowych praw i wolności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Zadania tego nie można łatwo wypełnić jeżeli pomija się tak ważny obszar jak trzeci filar. Zadanie to po części polega na tym, aby kłaść nacisk na spójność poziomu ochrony osób fizycznych w różnych kontekstach prawnych.

2. Komisja nie skonsultowała się z EDPS zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) 45/2001. Dlatego też EDPS przedstawia niniejszą opinię z własnej inicjatywy.

B. Główne elementy wniosku widziane z perspektywy ochrony danych.

3. Wniosek ma ograniczone ramy czasowe. Ma on zapełnić w trybie pilnym lukę w przepisach dotyczących wymiany informacji do czasu wdrożenia nowego systemu wymiany danych. W skrócie, zawiera dwa nowe przepisy:

— art. 3 przewiduje informowanie (Państw Członkowskich) z własnej inicjatywy o wyrokach skazujących obywateli Państw Członkowskich,

— art. 4 dotyczy wniosków o przekazanie informacji o wyrokach skazujących.

Oba przepisy wywodzą się z Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (Rada Europy, 1959) oraz Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi z 2000 r., która do dzisiaj nie weszła w życie. Głównym nowym elementem tekstu jest to, że wymiana informacji powinna odbywać się w krótkich terminach i w sposób sformalizowany. Ponadto, Państwa Członkowskie wyznaczają centralny organ.

4. Wniosek jest umotywowany nagłą potrzebą. Memorandum wyjaśniające wymienia konkretne tragiczne przypadki stanowiące przykład złego funkcjonowania istniejących przepisów prawnych. W szczególności, istniejące prawo nakazuje informowanie pozostałych Państw Członkowskich o wyrokach skazujących za popełnione przestępstwa jedynie raz w roku. Rada traktuje niniejszy wniosek priorytetowo. Wniosek jest przewidziany na okres przejściowy. Komisja pracuje nad stworzeniem Europejskiego Rejestru Karnego lub, być może, mniej szczegółowym rozwiązaniem w postaci komputerowego systemu wymiany informacji między Państwami Członkowskimi, wspomnianego w memorandum wyjaśniającym do obecnego wniosku. Biała Księga zostanie przedstawiona przez Komisję w najbliższych miesiącach. Luksemburska prezydencja Rady wymienia to zagadnienie jako priorytet.

5. Wniosek posiada szeroki zakres. Nie jest ograniczony do wyroków skazujących za popełnienie określonych przestępstw. Załącznik B zawiera wykaz poważnych przestępstw. Wykaz ten nie jest ograniczony i pewne zawarte w nim kategorie są mało precyzyjne (takie jak: regulacje dotyczące ruchu drogowego). Ponadto art. 1 lit. b) stanowi, że zakres wniosku obejmuje nie tylko wyroki, ale i decyzje organów administracyjnych. Oznacza to, że wniosek wykracza daleko poza zakres przeciwdziałania przestępczości i jej zwalczania w powszechnym rozumieniu tych pojęć.

Należy ocenić ten szeroki zakres w świetle zasadniczych różnic istniejących w ustawodawstwie Państw Członkowskich dotyczącym rejestrów karnych. Różnice te istnieją w przypadku wyroków, które trzeba wprowadzić do rejestrów karnych, ograniczeń czasowych dotyczących przechowywania wyroków skazujących w takich rejestrach oraz informacji pochodzących z rejestrów karnych, które mają być przekazane stronom trzecim oraz celów w jakich informacje te mogą być przekazane. W skrócie wniosek przewiduje wymianę informacji oraz skoordynowanie informacji w niejednorodnym środowisku prawnym.

6. Wniosek zawiera artykuł dotyczący ochrony danych, który zawiera tylko przepisy dotyczące ograniczenia celów wymiany danych w odniesieniu do wniosków o przekazanie informacji o wyrokach skazujących (zgodnie z art. 4)

Można wystąpić z wnioskiem o przekazanie danych w celach postępowania karnego ale też z innych powodów (zgodnie z prawem państwa — wnioskującego). Państwo, do którego skierowany jest wniosek może w takim wypadku ograniczyć przekazanie informacji i może zwrócić się do państwa — wnioskodawcy z prośbą o wyjaśnienie, do jakich celów potrzebna jest ta informacja. Wniosek nie daje żadnej innej gwarancji w zakresie równego traktowania podmiotów danych.

Artykułu dotyczącego ochrony danych nie stosuje się do informowania z własnej inicjatywy o wyrokach skazujących (zgodnie z art. 3), co oznacza, że nie ma ograniczeń celów, do jakich informacja taka może być wykorzystana.

C. Analiza wpływu

7. EDPS przeanalizował wpływ wniosku na ochronę praw i wolności osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. Biorąc pod uwagę charakter wniosku, który ma ograniczone ramy czasowe oraz posiada istotne, aczkolwiek same w sobie ograniczone, konsekwencje dla istniejącego poziomu ochrony danych — niniejsza analiza ma formę szybkiego przeglądu.

8. Opis wpływu wniosku

— Wpływ wniosku na istniejący poziom ochrony danych jest ograniczony, ponieważ wymiana informacji pochodzących z rejestrów karnych jest już przewidziana w międzynarodowej umowie, która jest wiążąca dla Państw Członkowskich.

— Jednakże, wniosek wykracza poza istniejące ramy prawne w takim zakresie, w jakim postuluje o natychmiastową wymianę informacji o szerokim zakresie, w szczególności poprzez wprowadzenie organu centralnego w każdym Państwie Członkowskim, (na temat istotnych przestępstw oraz łącznie z decyzjami organów administracyjnych).

— Nie ma gwarancji, że zabezpieczenia dotyczące ochrony danych istniejące w prawie krajowym w odniesieniu do ujawniania informacji pochodzących z rejestrów karnych mają zawsze zastosowanie.

— Jest to o tyle ważne, ponieważ naruszone dane osobowe dotyczące kryminalnej przeszłości podmiotu danych mają charakter poufny. Dane te są wymienione w art. 8 ust. 5 Dyrektywy 95/46/WE. Zbyt szerokie wykorzystywanie informacji pochodzących z rejestrów karnych może przekreślić szanse społecznej rehabilitacji skazanej osoby, co przyznano w motywie 10 wniosku.

9. Zgodność z istniejącymi ramami prawnymi dotyczącymi ochrony danych

— Wniosek ma zastosowanie poza obszarem stosowania dyrektywy 95/46. Jednakże, Konwencja 108 oraz inne międzynarodowe umowy w ramach Rady Europy mają zastosowanie. Tekst musi być interpretowany w świetle art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wniosek nie może prowadzić do sytuacji, w której osoba prywatna będzie pozbawiona możliwości korzystania z prawnie wykonalnych praw do ochrony danych osobowych lub, że te prawa będą nadmiernie ograniczone.

— Według EDPS cel ten nie został osiągnięty.

— Wniosek nie zawiera gwarancji, że dostęp do danych osobowych jest ograniczony do osób posiadających szczególnie uprawnienia oraz w zakresie niezbędnym do celów bezpieczeństwa obywateli. Wniosek nie zawiera szczegółowych ograniczeń w zakresie przetwarzania i dalszego wykorzystywania danych osobowych, które podlegają wymianie.

— Należy dodać, że zabezpieczenia ochrony danych (zawarte w art. 5) nie mają zastosowania do informowania z własnej inicjatywy o wyrokach skazujących.

— Ponadto, załącznik B do wniosku rodzi wątpliwość, czy podmiot danych ma prawo do bycia poinformowanym, ponieważ istnieje dowolność w zakresie tego, czy formularz może być przekazany osobie, której te dane dotyczą oraz czy zaświadczenie o wyrokach skazujących może być przekazany osobie, której oświadczenie to dotyczy.

10. Jakość wniosku

— Wniosek opracowany jest w sposób jasny i prosty, co, z punktu widzenia jakości prawodawstwa (patrz, np. wspólne wytyczne dotyczące jakości opracowywania prawodawstwa Wspólnoty, Dz.U. C 73, 17.3.1999, str. 1), jest już samo w sobie osiągnięciem

— Jednakże, środowisko prawne jest niejednorodne. Zasadnicze różnice w ustawodawstwie krajowym wymagają interwencji europejskich władz legislacyjnych, które planują albo ich harmonizację lub przynajmniej ścisłą koordynację, w postaci systemu wzajemnego uznawania zgodnie z określonymi ograniczeniami, które zabezpieczają prawa podmiotów danych.

11. Konieczność i proporcjonalność wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych

Z jednej strony:

— Uzasadnienia wymiany danych osobowych należy szukać w konieczności zapewnienia obywatelom wysokiego stopnia bezpieczeństwa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

— Wniosek ma zapełnić w trybie pilnym lukę w przepisach dotyczących wymiany informacji do czasu wdrożenia nowego systemu wymiany danych. Stwarza on prawne zobowiązanie dla Państw Członkowskich do natychmiastowej wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych.

— Służące ogólnemu interesowi zapobieganie i walka z przestępstwami mogą wymagać, że w pewnych okolicznościach i pod pewnymi warunkami dostęp do informacji pochodzących z rejestrów karnych jest przyznawany stronom trzecim nie uczestniczącym w postępowaniu karnym. Można tu mieć na myśli (przyszłych) pracodawców, którzy są uprawnieni do posiadania dostępu do informacji o wyrokach skazujących, które mogą mieć znaczenie dla danego stanowiska pracy, lub organy administracyjne, które zbierają informacje w ich imieniu.

Z drugiej strony:

— Jak wykazano powyżej, wniosek posiada wpływ na ochronę danych osobowych, wniosek nie zawiera wszystkich koniecznych gwarancji właściwej ochrony danych w zgodzie z istniejącymi ramami prawnymi. Wniosek nie jest też precyzyjny, co jest konieczne w niejednorodnym środowisku prawnym.

— Nagła potrzeba stworzenia dodatkowego instrumentu prawnego istnieje tylko w związku z wyrokami skazującymi za popełnienie niektórych poważnych przestępstw (a nie wszystkich przestępstw wymienionych w załączniku B). W innych przypadkach nie ma dowodu, że Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 r. nie jest wystarczająco skuteczna.

— Ponadto wniosek przyspiesza przekazywanie informacji pochodzących z rejestrów karnych, bez dogłębnej oceny ich konsekwencji dla ochrony danych. W rezultacie, wniosek nie jest proporcjonalny.

D. Konkluzje

12. Wobec powyższego EDPS radzi ograniczyć wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych do rejestrów karnych za popełnienie niektórych poważnych przestępstw. Ponadto wniosek powinien precyzować zabezpieczenia podmiotu danych, żeby być w zgodzie z istniejącymi ramami prawnymi w zakresie ochrony danych. W minimalnym zakresie, trzeba zapewnić, że art. 5 ma również zastosowanie do informowania o wyrokach skazujących z własnej inicjatywy oraz, że mają zastosowanie zabezpieczenia ochrony danych istniejące w ramach krajowego prawa.

13. Niezbędna jest dogłębna ocena konsekwencji dla ochrony danych jako część opracowywania nowego systemu, zwanego Europejskim Rejestrem Karnym.

Sporządzono w Brukseli, dnia 13 stycznia 2005 r.

Peter HUSTINX
Europejski inspektor ochrony danych
