

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleményének összefoglalója az utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbításáról és felhasználásáról szóló, az EU és Japán közötti megállapodásra vonatkozó tárgyalási meghatalmazásról

(A vélemény teljes szövege angol, francia és német nyelven megtalálható az európai adatvédelmi biztos honlapján: www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

Az Európai Bizottság 2019. szeptember 27-én az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a terrorizmus és más súlyos nemzetközi bűncselekmények megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem érdekében történő továbbításáról és felhasználásáról szóló megállapodásnak az Európai Unió és Japán közötti megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra vonatkozó ajánlást bocsátott ki. A javasolt megállapodás célja, hogy lefedtesse a jogalapot és azokat a feltételeket, amelyek felhatalmazzák a légi fuvarozókat arra, hogy az uniós jog követelményeinek, köztük az Európai Unió Alapjogi Chartájának tiszteletben tartása mellett az EU és Japán között utazó utasok PNR adatait továbbítsák Japán részére.

Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a tárgyalási meghatalmazás céljából tűzte ki, hogy biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkében foglalt alapvető jogok és szabadságok, valamint a szükségesség és arányosság – a Bíróság által az EU és Kanada közötti PNR-megállapodásról szóló 1/15. sz. véleményében elfogadott értelmezés szerinti – elvének teljes mértékű tiszteletben tartását.

Figyelemmel arra, hogy a javasolt megállapodás jelentős számban érinti olyan magánszemélyek alapvető jogait, akik bűncselekményben nem érintettek, az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint a megállapodásnak valamennyi szükséges anyagi jogi és eljárási biztosítékot tartalmaznia kell, amely képes garantálni a PNR-rendszer arányosságát, valamint a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és az adatvédelemhez való jogba történő beavatkozást az uniós közérdek alapján szigorúan szükséges és indokolt mértékre korlátozza. E célból az európai adatvédelmi biztos a tárgyalási irányelvek javítása érdekében többek között az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg:

- a PNR-rendszer szükségességének és arányosságának tekintetében szigorú megközelítést kell alkalmazni,
- a továbbított PNR-adatok más célból történő bármely további felhasználását a célhoz kötöttség elvével összhangban nagyon jól meg kell indokolni, világosan és pontosan meg kell határozni és a feltétlenül szükséges mértékűre kell korlátozni,
- a megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatnak nem csupán az eljárási jogalpra vonatkozó hivatkozást kell tartalmaznia, hanem az anyagi jogalpra is utalnia kell, az EUMSZ 16. cikkét is ideértve,
- különös figyelmet kell fordítani arra, hogy megelőzzék a légiutasokra vonatkozó különleges adatkategóriák közvetett módon történő felfedésének kockázatát, valamint a magánszemélyeknek a rájuk vonatkozó PNR-adatok anonimizálását követő újraazonosításának kockázatát,
- a javasolt megállapodásnak tartalmaznia kell olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi a felfüggesztését a szabályainak megsértése esetén, a szabályok súlyos és tartós megsértésének esetében pedig lehetővé teszi a megállapodás megszüntetését.

Az európai adatvédelmi biztos a jelen véleményben további részletes ajánlásokat fogalmaz meg.

Az európai adatvédelmi biztos továbbra is az intézmények rendelkezésére áll, hogy a tárgyalások során további tanácsokat adjon. Az európai adatvédelmi biztos szintén elvárja, hogy az (EU) 2018/1725 európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽¹⁾ 42. cikkével összhangban konzultáljanak vele a megállapodástervezet véglegesítésének későbbi szakaszaiban.

1. BEVEZETÉS ÉS HÁTTÉR

1. Az Európai Bizottság 2019. szeptember 27-én az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a terrorizmus és más súlyos nemzetközi bűncselekmények megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem érdekében történő továbbításáról és felhasználásáról szóló megállapodásnak az Európai Unió (EU) és Japán közötti megkötésére irányuló tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra vonatkozó ajánlást bocsátott ki. Az ajánlás melléklete (a továbbiakban: melléklet) meghatározza a Tanács által a Bizottság számára ajánlott tárgyalási irányelveket, vagyis azokat a célkitűzéseket, amelyek elérésére a Bizottságnak az EU nevében törekednie kell a tárgyalások során.

(¹) HL L 295., 2018.11.21., 39. o.

2. Az ajánlást az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 218. cikkében az EU és harmadik országok között létrejött megállapodások vonatkozásában megállapított eljárás alapján fogadták el. Ezen ajánlás révén a Bizottság felhatalmazást kér a Tanácstól arra, hogy jelölje ki az EU nevében tárgyaló félként, és megkezdi a tárgyalásokat Japánnal az ajánláshoz mellékelt tárgyalási meghatalmazás mentén. A tárgyalások befejezését követően a megállapodás megkötése érdekében az Európai Parlamentnek egyet kell értenie a megtárgyalt megállapodás tartalmával, majd a Tanácsnak határozatot kell elfogadnia a megállapodás megkötéséről.
3. A PNR-adatok Európai Unióban történő kezelésére vonatkozó jogi keret az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: PNR-irányelv). A tagállamoknak hatályba kellett léptetniük az ahhoz szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, hogy az említett irányelvnek 2018. május 25-ig megfeleljenek. Az Európai Bizottság a PNR-irányelv első felülvizsgálatát 2020. május 25-ig végzi el.
4. Jelenleg két nemzetközi megállapodás van hatályban az EU és harmadik országok között a PNR-adatok kezelése és továbbítása tárgyában – Ausztráliával ⁽²⁾ és az Egyesült Államokkal ⁽³⁾, mindkettő 2011-ből. Az Európai Parlament kérelmére az Európai Unió Bírósága (EUB) az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján elfogadta a 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményt ⁽⁴⁾ az EU és Kanada közötti, a PNR-adatok továbbításáról és kezeléséről szóló tervezett megállapodásról, amelyet 2014. június 25-én írtak alá. A Bíróság megállapította, hogy a megállapodás összeegyeztethetetlen az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 7., 8. és 21. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével, amennyiben nem zárja ki a különleges adatoknak az Európai Unióból Kanadába történő továbbítását, valamint ezen adatok felhasználását és megőrzését. A Bíróság ezen felül a PNR-adatok jogszerű kezelésére és továbbítására vonatkozó feltételeket és biztosítékokat határozott meg. 2018 júniusában az 1/15. sz. vélemény alapján új PNR-tárgyalások kezdődtek meg Kanadával, amelyek a Bizottság tájékoztatása szerint az utolsó szakaszba értek.
5. Globális szinten a PNR-adatok kérdésével az 1947. évi ICAO-egyezmény (a továbbiakban: Chicagói Egyezmény) foglalkozik, amely a nemzetközi légi közlekedést szabályozza, valamint létrehozta a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezetet (ICAO). Az ICAO Tanácsa az utasnyilvántartási adatállományra vonatkozó szabványokat és ajánlott eljárásokat fogadott el, amelyek a Chicagói Egyezmény 9. függelékének („Egyszerűsítések”) részét képezik. Ezeket további iránymutatások egészítik ki, nevezetesen az ICAO 9944. sz. dokumentuma, amely az utasnyilvántartási adatállományról (PNR) szóló iránymutatást ⁽⁵⁾ tartalmazza. A Chicagói Egyezménynek valamennyi uniós tagállam részes fele.
6. Továbbá az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 2017. december 21-én elfogadott, a külföldi terrorista harcosok visszatérésével kapcsolatban a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyekről szóló 2396 (2017) sz. határozata arra kötelezi az ENSZ-tagállamokat, hogy „az ICAO-szabványok és ajánlott eljárások támogatása érdekében fejlesszék az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) gyűjtésére, feldolgozására és elemzésére való képességüket, továbbá biztosítsák, hogy a PNR-adatokat megosszák az összes illetékes nemzeti hatósággal, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett”, valamint „a tagállamokat indokolt esetben arra ösztönzi, hogy a külföldi terrorista harcosok felderítése érdekében osszák meg a PNR-adatokat az érintett tagállamokkal” ⁽⁶⁾.
7. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy az Európai Bizottság ajánlásának elfogadását követően konzultáltak vele, és elvárja, hogy a tanácsi határozat preambulumban hivatkozzanak a jelen véleményre. A jelen vélemény nem érinti az európai adatvédelmi biztos által a későbbiekben rendelkezésre álló további információk alapján tett esetleges további észrevételeket.

⁽²⁾ HL L 186., 2012.7.14., 4. o..

⁽³⁾ HL L 215., 2012.8.11., 5. o..

⁽⁴⁾ A Bíróság 2017. július 26-i 1/15. sz., az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján adott véleménye a Kanada és az EU közötti, az utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodástervezetről, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ ICAO, 9944. sz. dokumentum: Iránymutatás az utasnyilvántartási adatokról (PNR), első kiadás – 2010.

⁽⁶⁾ Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2396 (2017) sz. határozata a külföldi terrorista harcosok visszatérésével kapcsolatban a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyekről, amelyet a Biztonsági Tanács 2017. december 21-én, a 8148. ülésén fogadott el, 12. pont.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

34. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a tárgyalási meghatalmazás céljaul tűzte ki, hogy biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkében foglalt alapvető jogok és szabadságok, valamint a szükségesség és arányosság – az EUB által az EU és Kanada közötti PNR-megállapodásról szóló 1/15. sz. véleményében elfogadott értelmezés szerinti – elvének teljes mértékű tiszteletben tartását.
35. Figyelemmel arra, hogy a javasolt megállapodás jelentős számban érinti olyan magánszemélyek alapvető jogait, akik bűncselekményben nem érintettek, az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint a jövőben megkötendő megállapodásnak valamennyi olyan szükséges anyagi jogi és eljárási biztosítékot tartalmaznia kell, amelyek összességükben véve képesek garantálni a PNR-rendszer arányosságát, valamint a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és az adatvédelemhez való jogba történő beavatkozást az uniós közérdek alapján szigorúan szükséges és indokolt mértékre korlátozzák.
36. E célból az európai adatvédelmi biztos fő ajánlasként azt hangsúlyozza, hogy a PNR-rendszer szükségességének és arányosságának tekintetében szigorú megközelítést kell alkalmazni. E mellett a továbbított PNR-adatok felhasználásával kapcsolatban különös figyelmet kell fordítani a célhozkötöttség elvének gyakorlati alkalmazására. Az európai adatvédelmi biztos megismétli továbbá a korábbi véleményeiben ⁽⁷⁾ előadott álláspontját, amely szerint az EUMSZ 218. cikke alapján folytatott tárgyalások megkezdésére való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatnak nem csupán az eljárási jogalpra vonatkozó hivatkozást kell tartalmaznia, hanem az anyagi jogalpra is utalnia kell, az EUMSZ 16. cikkét is ideértve.
37. Az európai adatvédelmi biztosnak a jelen véleményben megfogalmazott további ajánlásai a műveleti vonatkozású személyes adatok továbbítására szolgáló megfelelő jogi keretre; a légiutasokra vonatkozó különleges adatkategóriák közvetett módon történő felfedésével összefüggő kockázat, valamint a magánszemélyeknek a rájuk vonatkozó PNR-adatok anonimizálását követő újraazonosításával összefüggő kockázat megelőzésének szükségességére vonatkoznak. Az európai adatvédelmi biztos szintén kiemeli, hogy tisztázni szükséges a PNR-adatoknak az illetékes japán hatóságok általi kezelése felett gyakorolt független felügyeletet, amely az adatvédelemhez való jog egyik alapvető biztosítéka. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja továbbá olyan rendelkezések bevezetését, amelyek lehetővé teszik a jövőbeni megállapodás felfüggesztését a rendelkezései megsértése esetén, illetve amelyek annak megszüntetését is lehetővé teszik, ha a rendelkezéseit súlyosan és tartósan megsértik.
38. Az európai adatvédelmi biztos továbbra is a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament rendelkezésére áll, hogy tanácsokat adjon e folyamat további szakaszaiban. A jelen véleményben szereplő észrevételek nem érintik azokat az esetleges további észrevételeket, amelyeket az európai adatvédelmi biztos további kérdések felmerülése esetén tesz, és amelyekkel akkor lehet foglalkozni, amikor további információk állnak rendelkezésre. E célból az európai adatvédelmi biztos elvárja, hogy annak véglegesítése előtt később konzultáljanak vele a megállapodástervezet rendelkezéseiről.

Brüsszel, 2019. október 25.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
az európai adatvédelmi biztos

⁽⁷⁾ Lásd: az európai adatvédelmi biztos 2/2019. sz. véleménye az elektronikus bizonyítékokhoz való határon átnyúló hozzáférésekről szóló EU–USA megállapodásra vonatkozó tárgyalási meghatalmazásról, és az európai adatvédelmi biztos 3/2019. sz. véleménye a számítástechnikai bűnözésről szóló budapesti egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvére irányuló tárgyalásokon való részvételről, amelyek elérhetők az alábbi linkeken: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf és https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.