

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

(2010/C 357/01)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot⁽³⁾ (a továbbiakban: *a javaslat* vagy *a rendeletjavaslat*).

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 16. cikkére,

2. Az adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a javaslat elfogadását megelőzően a Bizottság informális egyeztetést folytatott vele. Az adatvédelmi biztos 2010. február 8-án tette közzé informális észrevételeit, amelyek nyomán a javaslat Bizottság által elfogadott végleges változatában számos változtatásra került sor.

tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

3. 2010. március 2-án a Bizottság által elfogadott javaslatot a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összhangban tanulmányozásra elküldték az európai adatvédelmi biztosnak.

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⁾,

4. Ebben az összefüggésben megjegyzendő továbbá, hogy 2010. április 26-án az európai adatvédelmi biztos véleményt adott ki „a közös visszatérési műveletek céljából a visszatérők nevének és egyéb releváns adatainak gyűjtésével” kapcsolatos előzetes ellenőrzésre vonatkozó, az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) adatvédelmi biztosától kapott értesítésről (a továbbiakban: *előzetes ellenőrzésről szóló vélemény*)⁽⁴⁾. Az ebben a véleményben ismertetett egyes észrevételek és következtetések alapjául a fent említett vélemény következtetései szolgáltak, amelynek tárgya a személyes adatok feldolgozása a közös visszatérési műveleteknek a 2007/2004/EK rendelet 9. cikke szerinti előkészítése és megvalósítása során.

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet⁽²⁾ 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. 2010. február 24-én a Bizottság elfogadta az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2010) 61 végleges.

⁽⁴⁾ A vélemény a következő címen érhető el: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-26_Frontex_EN.pdf

A javaslat célja

5. A javaslat célját illetően a rendeletjavaslatot kísérő indokolás (a továbbiakban: indokolás) a következőképpen szól: „a javaslat a (...) 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek azokkal a módosításaival foglalkozik, amelyek a Frontex Ügynökség jól meghatározott és helyes működésének biztosításához szükségesek az elkövetkezendő években. A javaslat célja a rendelet kiigazítása az elvégzett értékelések és gyakorlati tapasztalok tükrében, az Ügynökség megbízatásának egyértelművé tétele, valamint a felismert hiányosságok kezelése.”
6. Ebben az összefüggésben megjegyzendő, hogy a javaslat (9) preambulumbekkezdése utal arra, hogy a stockholmi program az Európai Unió külső határainak igazgatása terén a Frontex által játszott szerep egyértelművé tételére és fokozására szólít fel.
7. Ezenfelül a (10) preambulumbekkezdés megemlíti, hogy szükség van a Frontex műveleti kapacitásának erősítésére. A preambulumbekkezdés szerint „különösen az Ügynökség műveleti kapacitásainak erősítése érdekében [...] felül kell vizsgálni az Ügynökség megbízatását, biztosítva egyúttal, hogy az összes meghozott intézkedés arányos legyen a kitűzött célokkal és teljes mértékben tiszteletben tartsa az alapvető jogokat (...)”. Továbbá a (11) preambulumbekkezdés kiemeli, hogy „a külső határok igazgatásának operatív kérdéseit illetően meg kell erősíteni a tagállamok részére történő tényleges segítségnyújtás jelenlegi lehetőségeit a rendelkezésre álló műszaki eszközök vonatkozásában”.
8. Ezenkívül a javaslat (4) preambulumbekkezdése értelmében „e rendelet tiszteletben tartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által rögzített alapvető jogokat és alapelveket, nevezetesen az emberi méltóságot, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát, a szabadsághoz és biztonságához való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a menedékjogot, a származási országba való visszaküldés tilalmát, a megkülönböztetésmentességet, a gyermekek jogait, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot. E rendeletet a tagállamoknak e jogokkal és alapelvekkel összhangban kell alkalmazniuk.”
9. A javaslat tükrözi a Frontex értékeléséről és jövőbeni fejlesztéséről szóló, 2008. február 13-i bizottsági közleményben foglalt ⁽¹⁾, valamint az igazgatótanács által tett ajánlásokat, amennyiben azok a hatásvizsgálatban ismertetett kivételeken kívül előírják a Frontex jogi keretének felülvizsgálatát.

II. ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

10. Általános észrevételként az adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a javaslat célja az, hogy lehetővé tegye a Frontex számára jelenlegi, illetve a rendeletjavaslatban előírt feladatainak és kötelezettségeinek hatékonyabb teljesítését. A Frontexnek az indokolásban említett új feladatai többek között az alábbiakat tartalmazzák majd, amennyiben a Bizottság elfogadja azokat: 1) a kockázatelemzéssel kapcsolatos munka megerősítése; 2) a kutatással kapcsolatos munka megerősítése; 3) a közös visszatérési műveletek összehangolása lehetőségének bevezetése; 4) az információs rendszerek kifejlesztésével és működtetésével kapcsolatos új feladatok; 5) az Eurosumnak nyújtott segítséggel kapcsolatos új feladatok stb.
11. Az e vélemény tartalmának és következtetéseinek mérlegelése során az európai adatvédelmi biztos körültekintően figyelembe vette a javaslat által előirányzott új jogi keretet, amelyben a Frontex a közeljövőben működni fog, és amely akár a rendeletjavaslat alapján a Frontex számára előírt új működési feladatokat is eredményezhet.
12. Ilyen körülmények között, ahogyan azt korábban említettük, tekintettel a Frontex lehetséges új szerepköreire és kötelezettségeire, szembeötlő, hogy a javaslat 11. cikke utolsó mondatának kivételével a rendeletjavaslat szinte egyáltalán nem tesz említést a személyes adatok Frontex általi feldolgozásáról. A kérdés további vizsgálat tárgyát képezi majd az adatvédelmi biztos 4. pontban említett előzetes ellenőrzésről szóló véleménye eredményeinek és következtetéseinek fényében.
13. Továbbá, a vélemény a rendeletjavaslat azon konkrét rendelkezéseire összpontosít majd, amelyek adatvédelmi következményekkel járnak, illetve amelyek a jövőben ilyen következményekkel járhatnak. Ebben az összefüggésben a vélemény az alábbi konkrét rendelkezésekre tér ki:
 - Információcsere-rendszerek (a 11. cikk új szövegezése),
 - Adatvédelem (az újonnan beillesztett 11a. cikk),
 - A minősített és a nem minősített érzékeny információk védelmére vonatkozó biztonsági szabályok (az újonnan beillesztett 11b. cikk),
 - Együttműködés az Európai Unió ügynökségeivel és szerveivel, valamint a nemzetközi szervezetekkel (a 13. cikk új szövegezése),
 - A harmadik országokkal való operatív együttműködés és a harmadik országok illetékes hatóságaiival való együttműködés elősegítése (a 14. cikk új szövegezése).

⁽¹⁾ COM(2008) 67 végleges.

A személyes adatok Frontex általi feldolgozására vonatkozó konkrét jogalap hiánya

14. Amint már említettük, a javaslat nem határozza meg, hogy a rendeletjavaslat által előírányzott bővülő feladataival és kötelezettségeivel összefüggésben a Frontex jogosult lesz-e (egyres) személyes adatok feldolgozására, és ha igen, milyen körülmények, feltételek és korlátozások között, valamint milyen biztosítékokkal. A rendeletjavaslat valójában nem tisztázza ezt a kérdést, és nem tartalmaz olyan konkrét jogalapot, amely egyértelművé tenné azokat a körülményeket, amelyek esetén a Frontex ilyen adatfeldolgozást végezhetne, erőteljes adatvédelmi biztosítékok érvényesítésével és összhangban az arányosság és a szükségesség elveivel.
15. Ebben az összefüggésben ismét fel kell hívni a figyelmet az indokolásra, amely tájékoztat arról, hogy a javaslat teljes mértékben tükrözi a hatásvizsgálat javasolt megoldását, „azzal az eltéréssel, hogy a Frontex korlátozott felhatalmazást kap az illegális bevándorlást szervező bűnszövetkezetekkel kapcsolatos személyes adatok feldolgozására”. Az indokolás a következőképpen folytatódik: „a Bizottság úgy véli, hogy ki kell használni valamennyi lehetőséget a bevándorlók becsempészése és az emberkereskedelem elleni küzdelemben”. Azonban „inkább az idei év folyamán előterjesztendő átfogó információcsere-stratégia keretében kívánunk visszatérni erre a kérdésre, figyelembe véve az előttünk álló mérlegelési folyamat eredményét is, arra vonatkozóan, hogy miként fejleszthetjük tovább az igazságügy és belügy terén tevékenykedő ügynökségek közötti együttműködést a stockholmi program előírásának megfelelően”.
16. Az adatvédelmi biztos kételyeinek ad hangot azon megközelítést illetően, amelyet a Bizottság a rendeletjavaslatban a személyes adatok Frontex általi feldolgozása kérdésének tekintetében alkalmaz. Az indokolásban szereplő, fent idézett hivatkozás nem tisztázza, hogy a Frontex tevékenységeinek egyéb területein milyen mértékben dolgozna fel személyes adatokat (lásd a 10. és a 11. pontot). Mindezt egy példával szemléltetendő, az adatvédelmi biztos a közös visszatérési műveletek előkészítésére és megvalósítására vonatkozó előzetes ellenőrzésről szóló véleményére kíván hivatkozni, amely tevékenységgel összefüggésben a Frontex arról értesítette az adatvédelmi biztost, hogy a Frontex-rendelet 9. cikkében megállapított feladatok hatékony elvégzéséhez szükség lehet személyes adatok feldolgozására.
17. Az előzetes ellenőrzésről szóló véleményében az adatvédelmi biztos úgy látta, hogy „javasolt, de inkább szükséges lenne a 2007/2004/EK rendelet 9. cikkénél határozottabb jogalap, tekintettel a sérülékeny csoportra vonatkozó adatok és tevékenységek érzékeny voltára, a feldolgozás egyértelműbb kereteinek meghatározása és az érintettek számára megfelelő garanciák biztosítása érdekében, az emberi jogokról szóló európai egyezmény és az EU Alapjogi Chartája 8. cikkével összhangban”.
18. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a közös visszatérési műveletek példája, amelyekkel összefüggésben a Frontex szerint szükség van bizonyos személyes adatok feldolgozására, azt mutatja, hogy sürgető szükség van e kérdés tisztázására a javaslatban. Komoly aggodalomra ad okot, hogy a Bizottság ezt nem volt hajlandó pontosítani a rendeletjavaslatban vagy egyértelműen meghatározni azt a napot, amikor erre sor kerül majd, hanem tovább halogatja a kérdést, hátráltatva ezzel az új jogi és politikai körülmények kialakítását (lásd e vélemény 15. pontját). Az adatvédelmi biztos véleménye szerint ez a megközelítés nem kíván jogbizonytalansághoz vezethet, és nagyban megnőhet annak a veszélye, hogy sérülnek az adatvédelmi szabályok és biztosítékok.
19. Figyelembe véve a Frontexnek a rendeletjavaslat által előírányzott új feladatait és kötelezettségeit, az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a javaslatnak – a szükséges és megfelelő mértékben – egyértelműen ki kellene térnie azon tevékenységek alkalmazási körének kérdésére, amelyek szükségessé tehetik a személyes adatok Frontex általi feldolgozását. Az adatvédelmi biztosnak meggyőződése, hogy a Frontex jelenlegi és új feladatai vonatkozásában a személyes adatok feldolgozására vonatkozó határozott jogalpra van szükség. Az ilyen adatfeldolgozás csak olyan esetben engedélyezhető, ha azt egyértelműen meghatározott és jogszerű célok – különösen a közös visszatérési műveletek – indokolják.
20. A jogalpnak ezentúl gondoskodnia kell a szükséges és megfelelő biztosítékok, korlátozások és azon körülmények pontos meghatározásáról, amelyek esetében a személyes adatok ilyen feldolgozására kerülne sor, az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikkével, valamint az EU Alapjogi Chartájának 8. cikkével összhangban.
21. A pontosítás még inkább helyénvaló, ha figyelembe vesszük, milyen kifejezett nehézségekkel jár a Frontex műveleti és nem műveleti tevékenységeinek egyértelmű megkülönböztetése, különös tekintettel azokra az esetekre, amelyekben a személyes adatok feldolgozására *kizárólag adminisztratív* vagy *kizárólag műveleti célból* kerülne sor. E kifejezések pontos alkalmazási körét és tartalmát illetően félreértések merülhetnek fel. Ennélfogva az európai adatvédelmi biztos felkéri a jogalkotót, hogy a rendeletjavaslatban tisztázza ezt a kérdést.
22. Az adatvédelmi biztos megragadja az alkalmat, hogy hangsúlyozza: az előzetes ellenőrzésről szóló vélemény következtetései csupán a Frontex által a jövőben ellátandó egyetlen meghatározott tevékenység (tehát a közös visszatérési műveletek) esetében alkalmazandók, a Frontex-rendelet 9. cikkével összhangban ⁽¹⁾. E következtetések az

⁽¹⁾ A 9. cikk előírja, hogy „1. Az Ügynökség – a közösségi visszatérési politikára is figyelemmel – biztosítja a szükséges segítséget a tagállamok közös visszatérési műveleteinek megszervezéséhez. Az Ügynökség igénybe veheti a visszatérés terén rendelkezésre álló közösségi pénzügyi eszközöket. (...)”.

említett meghatározott tevékenység jogi és gyakorlati körülményeinek, valamint a Frontex által az előzetes ellenőrzés során az adatvédelmi biztoshoz eljuttatott adatok átfogó elemzésén alapulnak. Következésképpen nem alkalmazhatók olyan személyesadat-feldolgozás szükségességének, arányosságának és jogszerűségének megállapításakor, amelyet a jövőben a Frontex egyéb tevékenységeivel összefüggésben irányoznak elő. Amennyiben a Frontex a személyes adatok más jellegű feldolgozását tervezné, a Frontex-rendeletben szereplő konkrét rendelkezés hiányában eseti alapon kell vizsgálni a feldolgozás jogszerűségét.⁽¹⁾

III. A JAVASLAT EGYES RENDELKEZÉSEINEK ELEMZÉSE

23. A 13. pontban említettek szerint ez a vélemény a rendelet-javaslat azon konkrét rendelkezéseire is kitér, amelyek a jövőben adatvédelmi következményekkel járnak, illetve járhatnak (11. cikk, 11a. cikk, 11b. cikk, 13. és 14. cikk).

11. cikk – Információcsere-rendszerek

24. A javaslat a 2007/2004/EK rendelet 11. cikkének új szövegéről rendelkezik, amely módosítja az Ügynökség szerepét oly módon, hogy az információcsere megkönnyítésére, valamint egy minősített információk cseréjére alkalmas információs rendszer kifejlesztésére és működtetésére kötelezi. Pontosabban, a javasolt szövegezés előírja, hogy „az Ügynökség minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy megkönnyítse a feladatai szempontjából lényeges információk cseréjét a Bizottsággal és a tagállamokkal. Kifejleszti és működteti a minősített információknak a Bizottsággal és a tagállamokkal történő cseréjére alkalmas információs rendszert. Az e rendszer hatálya alá tartozó információk cseréje nem foglalja magában a személyes adatok cseréjét”.
25. Az adatvédelmi biztos üdvözli a fent említett rendelkezés utolsó mondatában szereplő pontosítást, mivel ez tisztázza azon információk tartalmát, amelyeket a Frontex a Bizottsággal és a tagállamokkal kicserélhet, és egyértelművé teszi, hogy ez az információcsere a személyes adatokra is kiterjed-e.

⁽¹⁾ Lásd az előzetes ellenőrzésről szóló vélemény „A feldolgozás jogszerűsége” című 3.2. pontját: „Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint – tekintettel ezen ügy sajátos körülményeire – a 2007/2004/EK rendelet 9. cikke és a 45/2001/EK rendelet 5. cikkének a) pontja kizárólag átmeneti jogalként szolgálhatnak az előirányzott feldolgozási tevékenységhez, és ezt illetően a 2007/2004/EK rendelet folyamatban lévő felülvizsgálata során körültekintően meg kell vizsgálni egy pontosabb jogalap szükségességét”. Záró következtetésekben az adatvédelmi biztos továbbá javasolta, hogy a Frontex: 1) a 45/2001/EK rendelet 9. cikke alapján történő adattovábbítást megelőzően az abban foglalt előírások betartása érdekében vizsgálja meg az említett cikket. Ebben az esetben az adatvédelmi biztos arra kötelezte a Frontext, hogy az adattovábbítást megelőzően tájékoztassa őt az említett cikkek való megfelelést szolgáló módszerekről; 2) hajtsa végre az érintettek jogainak biztosításához szükséges eljárásokat; 3) tegyen eleget a feldolgozási tevékenység megtörténte előtti tájékoztatási kötelezettségének, kivéve, ha a rendelet 12. cikkével összhangban a tagállam tájékoztatja az érintetteket. Az európai adatvédelmi biztos ezenfelül felkérte a Frontext, hogy tájékoztassa őt az e tekintetben tett konkrét végrehajtási intézkedésekről.

26. Ugyanakkor ebben az összefüggésben az adatvédelmi biztos fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a javasolt 11. cikk valójában a javaslat egyetlen olyan rendelkezése, amely kifejezetten foglalkozik a személyes adatoknak a Frontex által a művelési tevékenységei keretében végzett feldolgozása kérdésével. Ezt oly módon teszi, hogy egy adott információs rendszert illetően kizárja a személyes adatok cseréjét. Az a tény, hogy más – például az Európai Unió ügynökségeivel és szerveivel, valamint a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről szóló (13. cikk) vagy a harmadik országokkal való együttműködést szabályozó (14. cikk) – rendelkezések egyáltalán nem tartalmaznak ilyen jellegű pontosítást, adatvédelmi szempontból bizonytalanságokhoz vezethet vagy akár aggodalomra is okot adhat.

11a. cikk – Adatvédelem

27. A javaslat a 11a. cikk beillesztéséről rendelkezik, amely a 45/2001/EK rendelet alkalmazásáról szól, és a következőképpen hangzik: „Az igazgatótanács megállapítja a 45/2001/EK rendelet Ügynökség általi alkalmazásának szabályait, köztük az ügynökség adatvédelmi tisztviselőjére vonatkozókat is.”
28. Az adatvédelmi biztos üdvözli ezt a rendelkezést, amely megerősíti, hogy az Ügynökségnek, amennyiben erre jogosult, a személyes adatok feldolgozását a 45/2001/EK rendelettel összhangban kell végeznie.
29. Ebben az összefüggésben az adatvédelmi tisztviselő kinevezése különös jelentőséggel bír, és egyúttal a tisztviselőre ruházott hatáskörökre és feladatokra vonatkozó végrehajtási szabályokat is haladéktalanul meg kell határozni, a 45/2001/EK rendelet 24. cikkének (8) bekezdésével összhangban. E szabályokat továbbá ki kell egészíteni az e rendeletnek az Ügynökség esetében történő hatékony alkalmazásához szükséges intézkedésekkel.
30. Ez a rendelkezés az előzetes ellenőrzésről szóló vélemény következtetéseihez összefüggésben is különösen releváns, amely célból a Frontex arról értesítette az adatvédelmi biztost, hogy a Frontex-rendelet 9. cikkében megállapított feladatok megfelelő és hatékony elvégzéséhez szükség lehet személyes adatok feldolgozására. Mivel a 45/2001/EK rendelet alkalmazandó, a Frontexnek adatkezelői szerepében gondoskodnia kell az említett rendeletben foglalt valamennyi rendelkezésnek való megfelelésről.
31. Megjegyzendő továbbá, hogy a javaslat nem tartalmaz az érintettek jogainak gyakorlására vonatkozó konkrét előírásokat (a 45/2001/EK rendelet 13–19. cikke). Ezenfelül az adatkezelő részéről az érintetteknek szóló tájékoztatási kötelezettséghez kapcsolódó konkrét rendelkezés sem található benne (a 45/2001/EK rendelet 11. és 12. cikke). Az adatvédelmi biztos javasolja, hogy az igazgatótanács által a rendeletjavaslat 11a. cikkének értelmében meghatározandó intézkedések kapcsán különösen vegyék figyelembe ezeket a szabályokat.

11b. cikk – A minősített és a nem minősített érzékeny információk védelmére vonatkozó biztonsági szabályok

32. A 11b. cikk kimondja, hogy a Frontexnek alkalmaznia kell a 2001/844/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat minősített információkra vonatkozó biztonsági elveit. Ez többek között a minősített információk cseréjét, feldolgozását és tárolását foglalja magában. A javasolt rendelkezés emellett kötelezi az Ügynökséget, hogy a nem minősített érzékeny információkat a Bizottság által elfogadott és végrehajtott módon dolgozza fel.
33. Az adatvédelmi biztos üdvözli ezt a rendelkezést, amely szükséges előírás a tekintetben, hogyan végezheti a Frontex az érzékeny információk beszerzését, cseréjét, feldolgozását és tárolását. Az adatvédelmi biztos továbbá üdvözli azt, hogy az érzékeny információkat a Bizottság által elfogadott biztonsági elveknek megfelelően, biztonságosan kell feldolgozni. E biztonsági kötelezettség kiegészítése és tisztázása érdekében az adatvédelmi biztos javasolja, hogy a 11b. cikk utolsó mondatát: „és ennek megfelelően kidolgozza saját részletes biztonsági politikáját” tagmondatral egészítsék ki. A hatékonyság érdekében a bizottsági elveket az egyéni igényekhez igazodó biztonsági politika keretében megfelelően át kell ültetni és végrehajtani.

13. cikk – Együttműködés az Európai Unió ügynökségeivel és szerveivel, valamint a nemzetközi szervezetekkel

34. A javaslat módosítja a Frontex-rendelet 13. cikkének jelenlegi szövegezését. Az új szöveg kimondja, hogy „Az Ügynökség együttműködhet az Europollal, az Európai Menekültügyi Támogató Hivatallal, az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és az Európai Unió más ügynökségeivel és szerveivel, valamint az e rendelet hatálya alá tartozó ügyekben illetékes nemzetközi szervezetekkel az e szervezetekkel megkötött munkamegállapodások keretében, a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel és az e szervezetek hatásköréről szóló rendelkezésekkel összhangban”.
35. E rendelkezés tanulmányozását követően az adatvédelmi biztos mindezt úgy értelmezi, hogy az e cikkben említett ügynökségekkel, szervekkel és nemzetközi szervezetekkel való munkamegállapodások nem foglalják magukban a személyes adatok feldolgozását. Ezen értelmezés alapja az a tény, hogy az új szövegezés nem tér ki erre a kérdésre, illetve nem határozza meg azokat az adatkategóriákat, amelyek cseréjére az ügynökségek és szervek között sor kerülhet. Emellett az ilyen adatcserét lehetővé tevő feltételekről sem rendelkezik.
36. A fenti álláspont ellenére az adatvédelmi biztos fel kívánja hívni a figyelmet az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról szóló 2009. április 6-i tanácsi határozat⁽¹⁾ (a továbbiakban: Europol-határozat) *Kapcsolat az uniós vagy*

közösségi intézményekkel, szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel című 22. cikkének rendelkezéseire. Ez a cikk lehetővé teszi az Europol számára, hogy együttműködési kapcsolatokat hozzon létre és tartson fenn az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés által vagy azok alapján létrehozott intézményekkel, szervekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel, különösen a Frontexszel. Ebben az összefüggésben ide kívánczik, hogy a 22. cikk (2) bekezdése értelmében „Az Europol megállapodásokat vagy együttműködési szabályzásokat köt az (1) bekezdésben említett szervezetekkel. E megállapodások vagy együttműködési szabályzások az operatív, stratégiai vagy műszaki információk cseréjére vonatkozhatnak, beleértve a személyes adatok és a minősített információk cseréjét is. Ilyen megállapodások vagy együttműködési szabályzások, amennyiben azok személyes adatok cseréjére vonatkoznak, csak az igazgatótanácsnak a közös ellenőrző szerv előzetes véleménye birtokában adott jóváhagyását követően köthetők.” Továbbá, a 22. cikk (3) bekezdése értelmében az Europol a (2) bekezdésben említett megállapodások vagy együttműködési szabályzások hatálybalépését megelőzően közvetlenül kaphat és használhat fel az (1) bekezdésben említett szervezetektől kapott információkat, beleértve a személyes adatokat is, amennyiben ez feladatainak jogszerű ellátásához szükséges; és a 24. cikk (1) bekezdésében megállapított feltételek szerint pedig közvetlenül továbbíthat információkat e szervezetek számára, beleértve a személyes adatokat is, amennyiben ez a címzett feladatainak jogszerű ellátásához szükséges.

37. Tekintettel arra, hogy az Europol-határozat egyik rendelkezése lehetővé teszi az Europol számára a Frontexszel olyan megállapodás vagy együttműködési szabályzás megkötését, amely vonatkozhat operatív, stratégiai vagy technikai információk cseréjére, beleértve személyes adatokat is, az adatvédelmi biztos felszólítja a jogalkotót annak tisztázására a rendeletjavaslatban, hogy a Frontex-rendelet javasolt 13. cikkének értelmében az Europollal köthető együttműködési szabályzás nem foglalná magában a személyes információk cseréjét.

14. cikk – A harmadik országokkal való operatív együttműködés és a harmadik országok illetékes hatóságaival való együttműködés elősegítése

38. A javaslat 14. cikkének (1) bekezdése a harmadik országokkal való operatív együttműködéssel és a harmadik országok illetékes hatóságaival való együttműködés elősegítésével foglalkozik. Pontosabban előírja az Ügynökség számára, hogy „A tevékenységi körébe tartozó ügyekben és a feladatai teljesítéséhez szükséges mértékben (...) elősegíti a tagállamok és harmadik országok közötti operatív együttműködést az Európai Unió külkapcsolati politikájának keretében, így az alapvető jogok vonatkozásában is”. Továbbá, a fent említett cikk (6) bekezdése kimondja, hogy „Az Ügynökség a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban együttműködhet a harmadik országoknak e rendelet hatálya alá tartozó ügyekben illetékes hatóságaival, az e hatóságokkal kötött munkamegállapodások keretében”.

(¹) 2009/371/IB, (HL L 121., 2009.5.15., 37. o.).

39. A fenti rendelkezést illetően az adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy az nem utal a személyes adatok feldolgozására, és nem határozza meg, hogy a rendelkezésben előírányzott „munkamegállapodások” magukban foglalnának-e személyes adatokat, és ha igen, milyen mértékben és milyen körülmények között. Éppen ezért, az általános észrevételekben kifejtett érvelést figyelembe véve az adatvédelmi biztos úgy értelmezi, hogy ez a rendelkezés nem vonatkozik a személyes adatok feldolgozására. Ez a következtetés összhangban van azokkal az információkkal is, amelyeket a Frontex a közös visszatérési műveletekkel kapcsolatos előzetes ellenőrzésről szóló véleménnyel összefüggésben eljuttatott az adatvédelmi biztoshoz.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

40. Az adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a 45/2001/EK rendelet 28. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság informális egyeztetést folytat vele.

41. Az adatvédelmi biztos tudomásul vette a rendeletjavaslat céljait, valamint azokat az okokat, amelyek a Frontex jogszabályi keretének felülvizsgálatáról rendelkező javaslat elfogadásához vezettek. Tudomásul veszi különösképpen, hogy a javaslat célja az, hogy lehetővé tegye a Frontex számára jelenlegi, illetve a rendeletjavaslatban előírt feladatok és kötelezettségeinek hatékonyabb teljesítését.

42. Figyelembe véve a javaslat által előírányzott új jogi keretet, amelyben a Frontex a közeljövőben működni fog, és amely akár a rendeletjavaslat alapján a Frontex számára előírt új működési feladatokat is eredményezhet, szembeötlő, hogy a javaslat a 11. cikk utolsó mondatának kivételével nem tesz említést a személyes adatok Frontex általi feldolgozásáról.

43. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a rendeletjavaslatnak – a szükséges és megfelelő mértékben – egyértelműen ki kellene térnie azon tevékenységek alkalmazási körének kérdésére, amelyek szükségessé tehetik a személyes adatok Frontex általi feldolgozását.

44. Konkrét jogalapra van szükség, amely a személyes adatok Frontex általi feldolgozására vonatkozik és egyértelművé teszi azokat a körülményeket, amelyek esetén a Frontex ilyen adatfeldolgozást végezhet, erőteljes adatvédelmi biztosítékok érvényesítése mellett és összhangban az arányosság és a szükségesség elveivel. Az ilyen adatfeldolgozás csak olyan esetben engedélyezhető, ha azt egyértelműen meghatározott és jogszerű célok (különösen a közös visszatérési műveletek) indokolják.

45. A jogalapnak meg kell határozni a szükséges és megfelelő biztosítékokat, korlátozásokat és azokat a körülményeket, amelyek esetében a személyes adatok ilyen feldolgozása sor kerülhet, az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikkével, valamint az EU Alapjogi Chartájának 8. cikkével összhangban, ideértve az érintettek jogaira vonatkozó biztosítékokat mint a legfontosabb tényezők egyikét.

46. Komoly aggodalomra ad okot, hogy a Bizottság ezt nem volt hajlandó pontosítani a rendeletjavaslatban vagy egyértelműen meghatározni azt a napot, amikor erre sor kerül majd, hanem tovább halogatja a kérdést, hátráltatva ezzel az új jogi és politikai körülmények kialakítását. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint ez a megközelítés nem kívánt jogbizonytalansághoz vezethet, és nagyban megnőhet annak a veszélye, hogy sérülnek az adatvédelmi szabályok és biztosítékok.

47. A javaslat tökéletesítése érdekében az adatvédelmi biztos továbbá felszólítja a jogalkotót, hogy a rendeletjavaslatban tisztázza, hogy a Frontex-rendelet javasolt 13. cikkének értelmében az Europolal köthető együttműködési szabályozás nem terjedne ki a személyes információk cseréjére. Ezenfelül szorgalmazza a javaslat 11b. cikkének pontosítását.

Kelt Brüsszelben, 2010. május 17-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos