

**Az európai adatvédelmi biztos véleménye az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról**

(2011/C 181/02)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

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

tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára és különösen annak 7. és 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre <sup>(1)</sup>,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikkének <sup>(2)</sup> bekezdése szerinti véleménykérésre <sup>(2)</sup>,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

## I. BEVEZETÉS

### I.1. Egyeztetés az európai adatvédelmi biztossal

2011. február 2-án a Bizottság európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot fogadott el az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról (a továbbiakban: „a javaslat”) <sup>(3)</sup>. A javaslatot egyeztetés céljából ugyanazon a napon elküldték az európai adatvédelmi biztosnak.
- Az adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a Bizottság egyeztetést folytatott vele. Az adatvédelmi biztosnak már a javaslat elfogadása előtt lehetősége nyílt rá, hogy közölje informális észrevételeit. Ezek egy részét figyelembe vették a javaslatban, és az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy összességében megerősítették a javaslatban szereplő adatvédelmi garanciákat. Számos kérdés tekintetében azonban még mindig maradtak aggályok, különösen a személyes adatok gyűjtésének mértékével és céljával kapcsolatban.

### I.2. A javaslat összefüggéseiben szemlélve

- Az Unión belül egy lehetséges PNR-rendszerről már 2007 óta folyik a vita, a Bizottság ugyanis ekkor fogadott el egy

tanácsi kerethatározatra irányuló javaslatot e témában <sup>(4)</sup>. Az uniós PNR-rendszer fő célja egy olyan rendszer létrehozása, amely a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében arra kötelezi az EU és harmadik országok között nemzetközi járatokat üzemeltető légi fuvarozókat, hogy az összes utas PNR-adatait továbbítsák az illetékes hatóságoknak. Az adatokat központosítják, majd az utasnyilvántartó hatóságok elemzik azokat, az elemzés eredményét pedig az egyes tagállamok illetékes nemzeti hatóságainak továbbítják.

- Az európai adatvédelmi biztos 2007 óta gondosan figyelemmel kíséri a lehetséges uniós PNR-rendszerrel kapcsolatos fejleményeket, párhuzamosan a harmadik országokban működő PNR-rendszerekkel kapcsolatos fejleményekkel. 2007. december 20-án az európai adatvédelmi biztos véleményt fogadott el erről a bizottsági javaslatról <sup>(5)</sup>. Nemcsak az európai adatvédelmi biztos, hanem a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport is számos más alkalommal is egybehangzó észrevételeket tett <sup>(6)</sup> azzal kapcsolatban, hogy az utasnyilvántartási adatok bűnüldözési célú feldolgozása megfelel-e a szükségesség és az arányosság elvének, valamint más alapvető adatvédelmi garanciáknak.
- Az európai adatvédelmi biztos által következetesen felvetett fő kérdés annak igazolásával kapcsolatos, hogy a személyes adatok bűnüldözési célú feldolgozását engedélyező számos más eszközön felül szükség van-e az európai utasnyilvántartási rendszerre.
- Az európai adatvédelmi biztos tudomásul veszi azokat a látható előrelépéseket, amelyeket az adatvédelem szempontjából e javaslat tartalmaz – az általa korábban véleményezett változathoz képest. Ezek az előrelépések különösen a javaslat alkalmazási körével, különböző érdekelt felek (utasnyilvántartó hatóságok) szerepének meghatározásával, az érzékeny adatok feldolgozásának kizárásával, átmeneti időszak nélkül az adatküldési („PUSH”) rendszer felé történő elmozdulással <sup>(7)</sup>, valamint az adatmegőrzés korlátozásával kapcsolatosak.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 654 végleges.

<sup>(5)</sup> Az európai adatvédelmi biztos 2007. december 20-i véleménye az utasnyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározati javaslat tervezetéről, (HL C 110., 2008.5.1., 1. o.).

<sup>(6)</sup> — 2010. október 19-i vélemény az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésről szóló bizottsági közleményről; elérhető: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport véleményei elérhetők a következő internetes címen: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)

<sup>(7)</sup> Ez azt jelenti, hogy a légitársaságok aktívan továbbítják az utasnyilvántartási adatokat, nem pedig a hatóságok „hívják le” azokat a légitársaságok adatbázisához való közvetlen hozzáférés útján.

<sup>(1)</sup> HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

<sup>(2)</sup> HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 32 végleges.

7. Ezenfelül az európai adatvédelmi biztos üdvözlözi az uniós szintű PNR-rendszer létrehozásának indokaival kapcsolatos hatásvizsgálat újabb fejleményeit is. Mindazonáltal, bár egyértelmű akarát van a rendszer szükségességének tisztázására, az európai adatvédelmi biztos még mindig nem találja ezeket az új indokokat elég meggyőzőnek ahhoz, hogy azok alapján kialakítsák a rendszert, különös tekintettel az összes utas kiterjedt „előzetes ellenőrzésére”. A szükségesség és arányosság elemzése a II. fejezetben található. A III. fejezet a javaslat speciálisabb kérdéseit tárgyalja.

## II. A JAVASLAT SZÜKSÉGESSÉGE ÉS ARÁNYOSSÁGA

### II.1. Előzetes észrevételek a szükségességgel és arányossággal kapcsolatban

8. Az adatfeldolgozás szükségességének és arányosságának bizonyítása a PNR-rendszer kifejlesztésének elengedhetetlen előfeltétele. Az európai adatvédelmi biztos már korábban is szorgalmazta, különösen a 2006/24/EK irányelv („adatmegőrzési irányelv”) lehetséges felülvizsgálatával összefüggésben, hogy nagy tömegű információ feldolgozásának vagy tárolásának szükségességéhez írják elő a *felhasználás* és az *eredmény* közötti kapcsolat egyértelmű bizonyítását, és engedélyezzék annak nélkülözhetetlen vizsgálatát, hogy más, a magánéletbe kevésbé beavatkozó eszközökkel is elérhető lett volna-e hasonló eredmény <sup>(1)</sup>.
9. A rendszer indokolása céljából a javaslat és különösen a hozzá tartozó hatásvizsgálat számos dokumentumot és jogi érvet tartalmaz arra vonatkozóan, hogy egyrészt szükség van a rendszerre, másrészt a rendszer megfelel az adatvédelmi követelményeknek. Sőt még ennél is tovább megy: kijelenti, hogy a rendszer hozzáadott értéket jelent az adatvédelmi normák harmonizálása szempontjából.
10. A fenti részletek elemzését követően az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a javaslat a jelenlegi tartalma szerint *nem* felel meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkében, az EJEE 8. cikkében és az EUMSZ 16. cikkében előírt szükségesség és arányosság követelményének. Ezt a megállapítást a következő pontokban részletesen indokolom.

### II.2. A Bizottság által átadott dokumentumok és statisztikák

11. Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a hatásvizsgálat kiterjedt magyarázatot és statisztikákat tartalmaz a javaslat indoklására. Ezek az elemek azonban nem meggyőzőek. A hatásvizsgálatban és a javaslat indokolásában például a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények általi fenyegetettség leírásánál <sup>(2)</sup> az az adat szerepel, hogy a tagállamokban 2007-ben 100 000 lakosra 14 000 bűncse-

lekmény jutott. Bár ez a szám megdöbbentő, megkülönböztetés nélkül utal különböző típusú bűncselekményekre, és nem támaszthatja alá a javaslatot, amely kizárólag egy korlátozott bűncselekmény-típusra, a súlyos, nemzetközi bűncselekményekre és terrorcselekményekre irányul, illetve ezek ellen veszi fel a küzdelmet. Másik példa: ha egy kábítószert-problémákról szóló jelentést anélkül idéznek, hogy a statisztikákat a javaslattal érintett típusú kábítószert-kereskedelemhez kapcsolják, az az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint nem tekinthető érvényes hivatkozásnak. Ugyanez igaz a bűncselekmények következményeinek meghatározása esetében is, amikor az „eltulajdonított vagyon értékét” és az áldozatokra gyakorolt fizikai és lelki hatást említik, ezek ugyanis a javaslat céljához közvetlenül nem kapcsolódó adatok.

12. Végül még egy példa: a hatásvizsgálat rámutat, hogy Belgium „arról számolt be, hogy a 2009-ben végrehajtott kábítószert-lefoglalások 95 %-ára kizárólag vagy döntően utasnyilvántartási adatok feldolgozásának köszönhetően kerülhetett sor”. Ki kell azonban emelni, hogy Belgiumban (még) nem működik szisztematikus, a javaslatban előírányoztathoz hasonló PNR-rendszer. Ez azt is jelenthetné, hogy az utasnyilvántartási adatok egyes tervezett esetekben hasznosak lehetnek, amit az európai adatvédelmi biztos nem vitat. Inkább az összes utas adatainak szisztematikus ellenőrzés céljából történő összegyűjtése vet fel komoly adatvédelmi kérdéseket.
13. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, nincs elegendő vonatkozó és pontos háttérdokumentáció, ami igazolja az eszköz szükségességét.

### II.3. Egy alapvető jog korlátozására vonatkozó feltételek

14. Bár a dokumentum megjegyzi az adatfeldolgozásra vonatkozó intézkedések és a Charta, az EJEE és az EUMSZ 16. cikkének kölcsönhatását, közvetlenül említi e jogok korlátozásának lehetőségét, és megelégszik azzal a következtetéssel, hogy „mivel a javasolt intézkedések célja a terrorizmus és más súlyos bűncselekmények elleni küzdelem, amelyeket egy jogalkotási aktus tartalmaz, egyértelműen megfelel az említett követelményeknek, feltéve, hogy ezek az intézkedések szükségesek egy demokratikus társadalomban, és megfelelnek az arányosság elvének” <sup>(3)</sup>. Hiányzik azonban annak egyértelmű igazolása, hogy az intézkedések elengedhetetlenek, és nem léteznek azoknál kevésbé „tolakodó” más intézkedés erre a célra.
15. Ebben az értelemben az, hogy kiegészítő célokat is előírányoztak – mint a bevándorlás, a bűnüldözés, a repülésből kitiltott személyek listája és az egészségvédelem –, amelyeket végül arányossági megfontolások miatt nem vettek be a szövegbe, nem jelenti azt, hogy az utasnyilvántartási adatok feldolgozásának a súlyos bűncselekményekre és a terrorista bűncselekményekre való „korlátozása” *de facto* arányos csak azért, mert kevésbé „tolakodó”. Nem vizsgálták meg továbbá a rendszer terrorizmus elleni küzdelemre korlátozásának, vagyis az egyéb bűncselekmények

<sup>(1)</sup> Lásd Peter Hustinx „The moment of truth for the Data Retention Directive” (Az igazság pillanata az adatmegőrzési irányelvvvel kapcsolatban) címmel a „Taking on the Data Retention Directive” (Az adatmegőrzési irányelv kihívása) című konferencián 2010. december 3-án tartott beszédét; elérhető: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03\\_Data\\_retention\\_speech\\_PH\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf)

<sup>(2)</sup> Hatásvizsgálat, 2.1.1. fejezet; valamint Indokolás, 1. fejezet, első bekezdés.

<sup>(3)</sup> Hatásvizsgálat, 3.2. fejezet, második bekezdés.

figyelmén kívül hagyásának opcióját – amint azt a korábbi PNR-rendszerek, például az ausztrál PNR-rendszer esetében előirányozták. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy ebben a korai rendszerben, amelyről a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 2004-ben pozitív véleményt fogadott el, a célokat korlátozták „azon utasok azonosítására, akik terrorista bűncselekmény vagy ehhez kapcsolódó bűncselekmények elkövetésével fenyegetést jelenthetnek”<sup>(1)</sup>. Az ausztrál rendszer az utasnyilvántartási adatok megőrzését sem irányozta elő – azon utasok adatainak kivételével, akiket a rendszer konkrét fenyegetést jelentő személyként azonosított<sup>(2)</sup>.

16. Ezenkívül ami az érintettek megfigyelésének kiszámíthatóságát illeti, kétséges, hogy a Bizottság javaslata megfelel az uniós jogszabályok szerinti szilárd jogalap követelményének: az utasok „ellenőrzését” (korábbi szóhasználat: „kockázatértékelés”) folyamatosan változó, nem átlátható kritériumok alapján végzik. Ahogy a szöveg kifejezetten kimondja, a rendszer fő célja nem a hagyományos határ-ellenőrzés, hanem az információszerzés<sup>(3)</sup> és azon személyek letartóztatása, akik nem gyanúsítottak – még azelőtt, hogy bűncselekmény történe. Európai szinten egy ilyen rendszer kialakítása, amely magában foglalja az összes utasról történő adatgyűjtést, továbbá ismeretlen és változó értékelési kritériumok alapján történő határozathozatalt, súlyos átláthatósági és arányossági kérdéseket vet fel.
17. Az egyetlen cél, amely az európai adatvédelmi biztos szerint megfelel az átláthatóság és arányosság követelményének, az utasnyilvántartási adatok eseti alapon történő felhasználása lenne a 4.2. cikk c) pontjában említettek szerint, de kizárólag konkrét mutatókkal megállapított súlyos és konkrét fenyegetés esetén.

#### II.4. A funkciók terjeszkedésének kockázata

18. A 4. cikk (2) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy az utasnyilvántartó hatóság (PIU) ellenőrizheti az utasokat; e tevékenység során – a 4. cikk (2) bekezdésének b) pontjában foglaltak szerint – az utasnyilvántartási adatokat összevetik a „vonatkozó adatbázisokkal”. Ez a rendelkezés nem határozza meg, mely adatbázisok a „vonatkozóak”.

<sup>(1)</sup> A 2004. január 16-i 1/2004. sz. vélemény a légitársaságok utasnyilvántartási adatállományának (PNR) továbbítása tekintetében Ausztráliában biztosított védelmi szintről, 85. sz. munkadokumentum.

<sup>(2)</sup> A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport bővebb magyarázata szerint: „az utasnyilvántartási adatok megőrzésével kapcsolatban a vámhatóságnak nincs törvényi kötelezettsége ezen adatok megőrzésére. Ugyanígy nincs kötelező tiltás sem arra nézve, hogy a vámhatóság tárolja ezeket az adatokat. Azon utasok utasnyilvántartási adatait, akiket automatizált profilelemző szoftverrel ellenőriztek és alacsony kockázatúnak értékelték (az utasok 95–97 %-a), nem őrzik meg, és utasnyilvántartási adataikról nyilvántartást sem vezetnek. Vagyis a vámhatóság azt az általános politikát alkalmazza, hogy ezeket az adatokat nem őrizi meg. Az utasok 0,05–0,1 %-a tekintetében, akiket további elemzésre kijelölnek a vámhatóságnak, a légitársaságok utasnyilvántartási adatait átmenetileg megőrzik – de nem tárolják – a határ-ellenőrzési határozat meghozataláig. A határozat meghozatalát követően e személyek utasnyilvántartási adatait törlik a vámhatóság érintett PAU tisztviselőjének számítógépéről, és nem viszik be ausztrál adatbázisokba”.

<sup>(3)</sup> Indokolás, 1. fejezet; A javaslat háttere, Összhang az Unió többi szakpolitikájával és célkitűzéseivel.

Ezért ez az intézkedés nem kiszámítható, ami viszont a Charta és az EJE szerint szintén követelmény. Ezenkívül a rendelkezés felveti a kompatibilitás kérdését, azaz hogy a rendelkezés összefér-e a célhoz kötöttség elvével: az európai adatvédelmi biztos szerint ezt ki kell zárni az olyan adatbázisok esetében, mint például az Eurodac, amelyet különböző célokra fejlesztettek ki<sup>(4)</sup>. Ezenfelül kizárólag olyan esetben szabad lehetővé tenni, ha konkrétan szükség van rá egy adott esetben, amikor bűncselekmény elkövetését követően előzetes gyanú áll fenn valamely személy vonatkozásában. Például a Vízuminformációs Rendszer<sup>(5)</sup> adatbázisának rendszeres összevetése az utasnyilvántartási adatokkal túlzott és aránytalan lenne.

#### II.5. A javaslat hozzáadott értéke adatvédelmi szempontból

19. Megkérdőjelezhető a gondolat, miszerint a javaslat azzal, hogy egységes és egyenlő feltételekről rendelkezik a magán-személyek jogaival kapcsolatban, fokozná az adatvédelmet. Az európai adatvédelmi biztos elismeri, hogy amennyiben megállapítást nyer a rendszer szükségessége és arányossága, az uniós szinten megvalósuló egységes normák – az adatvédelmet is beleértve – fokoznák a jogbiztonságot. A javaslat jelenlegi szövege azonban – a (28) preambulumbekzdésben – úgy szól, hogy „az irányelv nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy a belső joguk alapján rendelkezzenek a PNR-adatok gyűjtésének és kezelésének olyan rendszeréről, amely az ezen irányelvben foglaltaktól eltérő célokat szolgál, vagy amelyek az ezen irányelvben foglaltaktól eltérő fuvarozóktól származnak, a belső légi járatok tekintetében (...)”.
20. A javaslat által biztosított harmonizáció tehát korlátozott. Kiterjedhet az érintettek jogaira, de a célhoz kötöttségre már nem, és feltételezhető, hogy e szöveg szerint például az illegális bevándorlás elleni küzdelemben már használt PNR-rendszerek ezen irányelv szerint tovább működhetnének.
21. Ez azt jelenti, hogy egyfelől bizonyos különbségek megmaradnának a PNR-rendszert már bevezetett tagállamok között, másfelől a tagállamok túlnyomó többségét, amelyek nem gyűjtik szisztematikusan az utasnyilvántartási adatokat (a 27 tagállam közül 21), köteleznék erre. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ilyen körülmények között az adatvédelem szempontjából hozzáadott értékről beszélni igencsak kérdéses.

<sup>(4)</sup> A dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló, 2000. december 11-i 2725/2000/EK tanácsi rendelet (HL L 316., 2000.12.15., 1. o.) 1. cikkének (1) bekezdése szerint az Eurodac célja „segítségnyújtani annak megállapításában, hogy a dublini egyezmény értelmében melyik tagállam illetékes a tagállamok egyikeben benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására, továbbá egyéb módon elősegíteni a dublini egyezmény alkalmazását az e rendeletben meghatározott feltételek alapján”.

<sup>(5)</sup> A Vízuminformációs Rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló, 2008. július 9-i 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (VIS-rendelet; (HL L 218., 2008.8.13., 60. o.)) 2. cikke szerint „a VIS célja, hogy a kérelmekkel és az ezekhez kapcsolódó határozatokkal kapcsolatos adatok tagállamok közötti cseréjének megkönnyítése révén javítsa a közös vízumpolitika végrehajtását, a konzuli együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt”.

22. Ellenkezőleg, a (28) preambulumbekzdés következményei súlyosan sértik a célhoz kötöttség elvét. Az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint a javaslatnak kifejezetten ki kellene mondania, hogy az utasnyilvántartási adatok más célokra nem használhatók fel.

23. Az európai adatvédelmi biztos hasonló következtetésre jut, mint ami az adatmegőrzési irányelv értékeléséből következik: a tényleges harmonizáció hiánya mindkét vonatkozásban együtt jár a jogbiztonság hiányával. Ezenkívül a személyes adatok további gyűjtése és feldolgozása minden tagállam számára kötelezővé válik, ott is, ahol a rendszer tényleges szükségességét nem állapították meg.

#### II.6. Összefüggés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben folytatott információkezelésről szóló közleményel

24. Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi továbbá, hogy az utasnyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos fejlemények összefüggnek az információcsere irányításának területén létező összes uniós eszköz jelenleg zajló általános értékelésével, amelyet a Bizottság 2010 januárjában indított el, és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben folytatott információkezelésről szóló, közelmúltban kiadott közleményében részletesebben is kifejt (<sup>1</sup>). Érzékelhető, hogy a kérdés egyértelműen kapcsolódik az európai információkezelési stratégiáról szóló jelenlegi vitához is. Az európai adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatban úgy véli, hogy a várhatóan 2012-re megvalósuló európai információcsere-moddal kapcsolatos jelenlegi munka eredményeit is figyelembe kellene venni egy uniós szintű PNR-rendszer szükségességének vizsgálata során.

25. Ezzel kapcsolatban, továbbá tekintettel a javaslat és különösen a hozzá tartozó hatásvizsgálat gyengeségeire, az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az ehhez hasonló esetekben, amikor a javaslat tartalma a magánélethez és az adatvédelemhez való alapvető jogot érinti, szükség van egy speciális magánélet- és adatvédelmi hatásvizsgálatra. Az általános hatásvizsgálat nem elegendő.

### III. KONKRÉT ÉSZREVÉTELEK

#### III.1. Hatály

26. A „terrorista bűncselekmény”, a „súlyos bűncselekmény” és a „súlyos nemzetközi bűncselekmény” fogalmának meghatározását a javaslat 2. cikkének g), h) és i) pontja tartalmazza. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a fogalom meghatározásokat – és azok hatályát – finomították, különbséget téve a súlyos bűncselekmények és a súlyos nemzetközi bűncselekmények között. Ez a különbségtétel azért is üdvözlendő, mert a személyes adatok eltérő feldolgozását vonja maga után, kivéve az előre meghatározott kritériumok szerinti értékelést, amikor olyan súlyos bűncselekményekről van szó, amelyek nem nemzetközies.

27. A súlyos bűncselekmény fogalmának meghatározása azonban az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint még mindig túlságosan tág. Ezt a javaslat is elismeri, amikor kimondja, hogy a tagállamok kizárhatják azokat a kisebb jogsértéseket, amelyek beletartoznak a súlyos bűncse-

lekmény fogalmába (<sup>2</sup>), de nem felelnek meg az arányosság elvének. Ez a szövegezés maga után vonja, hogy a kisebb jogsértések, amelyek feldolgozása aránytalan lenne, nagyon is beletartozhatnak a javaslatban szereplő fogalom meghatározásba. Nem egyértelmű, hogy pontosan mi tartozik bele a kisebb jogsértések fogalmába. Ahelyett, hogy az alkalmazási kör szűkítésének jogát a tagállamokra hagyná, az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a javaslatnak tetelesen fel kellene sorolnia azokat a bűncselekményeket, amelyekre hatálya kiterjed, valamint azokat, amelyekre nem, mely utóbbiak kisebb jogsértésnek minősülnek, ezért nem felelnek meg az arányosság követelményének.

28. Ugyanez az aggály fennáll bármilyen típusú bűncselekménnyel kapcsolatos adatok feldolgozására vonatkozóan az 5. cikk (5) bekezdésében nyitva hagyott lehetőségre, ha a bűncselekményt bűnüldözési tevékenységek során tárják fel, valamint a (28) preambulumbekzdésben említett lehetőségre, azaz az alkalmazási körnek a javaslatban foglaltaktól eltérő célokra vagy eltérő fuvarozókra való kiterjesztésére is.

29. Az európai adatvédelmi biztos aggodalmát fejezi ki a 17. cikkben előirányzott lehetőséggel kapcsolatban is, amely szerint a belső légi járatokat az irányelv hatálya alá vonnák azon tagállamok tapasztalatainak tükrében, amelyek már gyűjtik a PNR-adatokat. A PNR-rendszer hatályának ilyen kiszélesítése csak még jobban fenyegetné az egyének alapvető jogait; ezt megfelelő előzetes elemzés nélkül – beleértve az átfogó hatásvizsgálatot – nem szabad előírni.

30. Befejezésül, ha az alkalmazási kör kérdését nyitva hagyják, és a tagállamok számára lehetőséget biztosítanak a cél kiterjesztésére, az ellentétes azzal a követelménnyel, hogy az adatok gyűjtése és kezelése csak meghatározott és egyértelmű célból történhet.

#### III.2. Utasnyilvántartó hatóságok

31. Az utasnyilvántartó hatóságok szerepe és az utasnyilvántartási adatok feldolgozásával kapcsolatos garanciák speciális kérdéseket vetnek fel, különösképpen mivel az utasnyilvántartó hatóságok minden utas adatait megkapják a légi fuvarozóktól, és a javaslat szövege értelmében széles hatáskörrel rendelkeznek ezen adatok feldolgozására. Ebben beletartozik azon utasok magatartásának vizsgálata, akiket semmiféle bűncselekménnyel nem gyanúsítanak, továbbá az utasnyilvántartási adatok meg nem határozott adatbázisokkal való összevetésének lehetősége is (<sup>3</sup>). Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a javaslat „korlátozó hozzáféréssel” kapcsolatos feltételeket irányoz elő, de úgy véli, hogy ezek a feltételek – tekintettel az utasnyilvántartó hatóságok széles hatáskörére – önmagukban nem elégségesek.

32. Először is, az utasnyilvántartó hatóságként kijelölt hatóság jellege és összetétele nem egyértelmű. A javaslat megemlíti

(<sup>1</sup>) COM(2010) 385 végleges.

(<sup>2</sup>) Ahogy ez a 2008/841/IB és 2002/584/IB tanácsi kerethatározatban szerepel.

(<sup>3</sup>) Az utasnyilvántartó hatóságokkal kapcsolatban lásd még az európai adatvédelmi biztos 2007. december 20-i véleményét.

azt, hogy a hatóság személyi állománya az „illetékes hatóságoktól rendelhető ki”, de nem nyújt semmiféle garanciát az utasnyilvántartó hatóság személyzetének hozzáértésére és feddhetetlenségére vonatkozóan. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja e követelmények felvételét az irányelv szövegébe, figyelemmel az utasnyilvántartó hatóságok által végzendő adatfeldolgozás érzékeny jellegére.

33. Másodsor, a javaslat lehetővé teszi, hogy több tagállam egyetlen utasnyilvántartó hatóságot jelöljön ki. Ez megnyitja az utat az adatokkal való visszaélés és az adatoknak a javaslatban foglalt feltételeken kívüli továbbítása előtt. Az európai adatvédelmi biztos elismeri, hogy a hatékonyság okán – különösen a kisebb tagállamok esetében – indokolt lehet az erők egyesítése, de ajánlja, hogy a szövegben kössék feltételekhez ezt a lehetőséget. Ezeknek a feltételeknek az illetékes hatóságokkal való együttműködésre, valamint a felügyeletre – különösen ami az ellenőrzésért felelős adatvédelmi hatóságot illeti – kell irányulniuk, figyelemmel az érintettek jogainak gyakorlására, mivel előfordulhat, hogy több hatóság is illetékes egyetlen utasnyilvántartó hatóság ellenőrzésére.
34. A fent említett elemekkel kapcsolatban fennáll a funkciók terjeszkedésének kockázata, különös tekintettel az adatok elemzésére hatáskörrel rendelkező személyzet minőségére és arra az esetre, amikor több tagállam „osztózik” egy utasnyilvántartó hatóságon.
35. Harmadszor, az európai adatvédelmi biztos kételkedését fejezi ki a visszaélés ellen előirányzott garanciákkal kapcsolatban. A naplózási kötelezettség üdvözlendő, de nem elégséges. Az önellenőrzést – strukturáltabb módon – külső ellenőrzéssel kell kiegészíteni. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy az ellenőrzéseket szisztematikusan szervezzék meg négyévente. Ki kell dolgozni a biztonsági szabályok átfogó rendszerét, és minden utasnyilvántartó hatóságra horizontálisan alkalmazni azt.

### III.3. Az adatok tagállamok közötti cseréje

36. A javaslat 7. cikke több forgatókönyvet előirányoz, amelyek lehetővé teszik az adatok utasnyilvántartó hatóságok közötti cseréjét – ezt nevezi szokásos helyzetnek –, illetve egy tagállam illetékes hatóságai és az utasnyilvántartó hatóságok között – rendkívüli helyzetben. A feltételek attól függően is szigorúbbak, hogy a hozzáférést a 9. cikk (1) bekezdésében előirányzott adatbázishoz kéri-e, ahol az adatokat az első 30 napig őrzik, vagy a 9. cikk (1) bekezdésében említett adatbázishoz, ahol az adatokat öt évig őrzik.
37. Szigorúbb hozzáférési feltételek határoztak meg azokra az esetekre, ha a hozzáférési kérelem elbírálása nem a rendes eljárás szerint történik. Az európai adatvédelmi biztos azonban megállapítja, hogy a javaslatban használt szövegezés zavaró: a 7. cikk (2) bekezdése „adott egyedi esetben a terrorista bűncselekmények vagy súlyos bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának biztosítása érdekében” alkalmazandó; a 7. cikk (3) bekezdése „kivételes körülmények között – egyedi fenyegetés, illetve terrorista bűncselekményekkel és súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos egyedi nyomozás vagy bűnüldözés kapcsán” alkalmazandó, míg a 7. cikk (4) bekezdésében „a közbiztonságot fenyegető közvetlen

és súlyos veszély” olvasható; a 7. cikk (5) bekezdésében pedig „egy terrorcselekménnyel vagy súlyos bűncselekménnyel kapcsolatos egyedi és tényleges fenyegetés” szerepel. E kritériumoktól függően a különböző érdekelt felek más-más feltételek mellett férhetnek hozzá az adatbázisokhoz. Nem világos azonban, hogy mi a különbség az egyedi fenyegetés, a közvetlen és súlyos veszély, valamint az egyedi és tényleges fenyegetés között. Az európai adatvédelmi biztos kiemeli, hogy részletesebben meg kell határozni az adattovábbítás engedélyezésének pontos feltételeit.

### III.4. Alkalmazandó jog

38. A javaslat az adatvédelmi elvek általános jogi alapjaként a 2008/977/IB tanácsi kerethatározatot említi, és a belföldi adatfeldolgozásra is kiterjeszti annak hatályát.
39. Az európai adatvédelmi biztos már 2007-ben kiemelte<sup>(1)</sup> a kerethatározatnak az érintettek jogaival kapcsolatos hiányosságait. A kerethatározatból többek között hiányzik az érintett tájékoztatására vonatkozó néhány követelmény abban az esetben, ha hozzáférést kér adataihoz: a tájékoztatást érthető formában kell megadni, meg kell jelölni az adatfeldolgozás célját, és a közvetlen hozzáférés megtagadása után az adatvédelmi hatósághoz benyújtott fellebbezés esetén fejlettebb garanciákra van szükség.
40. A kerethatározatra való utalás a jövőbeli irányelv alkalmazásának figyelemmel kísérésében illetékes adatvédelmi hatóság meghatározására nézve is következményekkel jár, mivel ennek a hatóságnak nem feltétlenül kell megegyeznie azzal az adatvédelmi hatósággal, amely a (korábbi) első pillérbe tartozó kérdések tekintetében illetékes volt. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, a Lisszabon utáni környezetben nem megfelelő egyedül a kerethatározatra építeni, amikor az egyik legfőbb célkitűzés a jogi keret átdolgozása a célból, hogy biztosítsák a magas szintű, harmonizált védelmet a (korábbi) pillérek tekintetében. Úgy véli, hogy kiegészítő rendelkezésekre van szükség a javaslatban, amelyek kiegészítik a tanácsi kerethatározatra való utalást, ahol hiányosságok mutatkoznak, különösen a személyes adatokhoz való hozzáférés feltételeivel kapcsolatban.
41. Ezek az aggályok a harmadik országokba történő adattovábbításról szóló rendelkezésekre vonatkozóan is teljes mértékben érvényesek. A javaslat hivatkozik a kerethatározat 13. cikke (3) bekezdésének (ii) francia bekezdésére, amely széles körű kivételeket tartalmaz az adatvédelmi garanciák alól: különösen a megfelelőségi követelménytől tér el „jogos, magasabb érdekek, különösen fontos közérdek” fennállása esetén. A kivétel szövegezése homályos, a PNR-adatok feldolgozásának számos esetére vonatkozhat, ha tágan értelmezik azt. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a javaslatnak kifejezetten meg kell akadályoznia a kerethatározatban foglalt kivételek alkalmazását a PNR-adatok feldolgozása tekintetében, és fenn kell tartania a szigorú megfelelőségi vizsgálat követelményét.

<sup>(1)</sup> Az európai adatvédelmi biztos 2007. április 27-i harmadik véleménye a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló tanácsi kerethatározati javaslatról (HL C 139., 2007.6.23., 1. o.).

### III.5. Adatmegőrzés

42. A javaslat 30 napot irányoz elő az adatok megőrzésére, amely további öt éves irattározási időszakkal egészül ki. A dokumentum előző változataihoz képest ez a megőrzési idő jelentősen rövidebb, korábban ugyanis öt plusz nyolc év is lehetett.
43. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi az első megőrzési idő 30 napra való csökkentését. Mindazonáltal megkérdőjelezi az öt éves kiegészítő időszakot: nem világos számára, hogy szükség van-e ezen adatok további megőrzésére olyan formában, ami még mindig lehetővé teszi az egyének azonosítását.
44. Egy terminológiai kérdést is kiemel a szövegben, aminek fontos jogi következményei vannak: a 9. cikk (2) bekezdése szerint az utasok adatait „el kell rejtetni”, és így azok „névtelenített” adatokká válnak. Később azonban a szöveg megemlíti, hogy még mindig lehetséges a hozzáférés a „teljes PNR-adatokhoz”. Ha ez lehetséges, akkor ez azt jelenti, hogy a PNR-adatok soha nem váltak teljesen névtelenné: bár elrejtik azokat, továbbra is azonosíthatók maradnak. Ennek az a következménye, hogy az adatvédelmi keret teljesen alkalmazandó marad, ami az összes utas azonosítható adatainak megőrzése tekintetében felveti a szükségesség és arányosság alapvető kérdését.
45. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja a javaslat újraszövegvezését a tényleges névtelenítés elvének megtartásával úgy, hogy ne legyen visszaút az azonosítható adatokhoz; ez azt jelenti, hogy a rendszer ne tegyen lehetővé visszamenőleges nyomozást. Ezek az adatok a fentiek ellenére – és kizárólag – a migrációs áramlásokban terrorista bűncselekmények és kapcsolódó bűnözési minták azonosításán alapuló általános információszerzési célokra felhasználhatók. Ezt meg kell különböztetni az adatok azonosítható formában történő megőrzésétől – bizonyos garanciák mellett – olyan esetekben, amikor konkrét gyanú áll fenn.

### III.6. Az utasnyilvántartási adatok listája

46. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi, hogy a feldolgozandó adatok listája nem tartalmaz érzékeny adatokat. Kiemeli azonban, hogy a javaslat még mindig előírja azt a lehetőséget, hogy elküldjék ezeket az adatokat az utasnyilvántartó hatóságnak, amely ezt követően köteles azokat törölni (4. cikk (1) bekezdés, 11. cikk). Ebből a szövegezésből nem világos, hogy az utasnyilvántartó hatóságoknak rutinkötelessége-e kiszűrni a légitársaságok által küldött érzékeny adatokat, illetve csak rendkívüli esetben kell-e ezt megtenniük, amikor a légitársaságok tévedésből küldtek nekik ilyen adatokat. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja a szöveg módosítását annak érdekében, hogy már az adatfeldolgozás forrásánál egyértelművé tegyék: a légitársaságok nem küldhetnek érzékeny adatokat.
47. Az érzékeny adatokon kívül a továbbítható adatok listája nagymértékben megfelel az USA utasnyilvántartási adatlistájának, amelyet a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport számos véleményében azzal kritizált, hogy túlságosan kiterjedt<sup>(1)</sup>. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy

ezt a listát a munkacsoport véleményével összhangban le kell rövidíteni, és annak minden bővítését kellően meg kell indokolni. Különösen így van ez az „általános megjegyzések” mező esetében, amit törölni kell a listából.

### III.7. Automatizált egyedi döntések

48. A 4. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja szerint az egyének előre meghatározott kritériumok vagy a vonatkozó adatbázisokkal való összevetés alapján történő értékelése automatizált adatfeldolgozást is magában foglalhat, de ezt nem automatizált eszközökkel egyedileg felül kell vizsgálni.
49. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi az új szövegváltozatban elvégzett pontosításokat. A rendelkezés előző változatában szereplő félreérthető megfogalmazás – „egy személyre nézve hátrányos joghatással járó vagy őt súlyosan érintő (...)” automatizált döntések – helyébe konkrét szöveg lépett. Most már egyértelmű, hogy bármilyen pozitív találatot egyedileg felülvizsgálják.
50. Az új változatban az is egyértelmű, hogy a vizsgálat semmilyen körülmények között nem vonatkozhat a személy faji vagy etnikai származására, vallási vagy világnézeti meggyőződésére, politikai véleményére, szakszervezeti tagságára, egészségi állapotára vagy szexuális életére. Más szóval, az európai adatvédelmi biztos értelmezése szerint az új szöveg kimondja, hogy egyetlen döntés még részben sem hozható meg érzékeny adatok alapján. Ez összhangban áll azzal a rendelkezéssel, hogy az utasnyilvántartó hatóságok nem dolgozhatnak fel érzékeny adatokat, és szintén üdvözlendő.

### III.8. Felülvizsgálat és statisztikai adatok

51. Az európai adatvédelmi biztos kiemelten fontosnak tartja, hogy alapos értékelést végezzenek az irányelv végrehajtásával kapcsolatban, ahogyan ezt a 17. cikk is előírja. Úgy véli, hogy a felülvizsgálatnak nemcsak az adatvédelmi normáknak való általános megfelelést kell értékelnie, hanem alapjában véve és kifejezetten azt is, hogy a PNR-rendszerek szükséges intézkedésnek tekinthetők-e. A 18. cikkben említett statisztikai adatok ebből a szempontból fontos szerepet játszanak. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ezen információknak tartalmazniuk kellene a bűnüldözési cselekmények számát, ahogy ez a tervezetben is szerepel, de a bűnüldözési cselekményekből fakadóan (vagy nem azok alapján) hozott, a büntetőjogi felelősséget megállapító tényleges ítéletek számát is. Ezek az adatok alapvető fontosságúak ahhoz, hogy a felülvizsgálat eredménye bizonyító erejű legyen.

### III.9. Kapcsolódás más eszközökhöz

52. A javaslat nem érinti a harmadik országokkal kötött, meglévő megállapodásokat (19. cikk). Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ennek a rendelkezésnek kifejezettebb utalást kellene tennie az utasnyilvántartás területén – az Unión belül és kívül – harmonizált adatvédelmi biztosítókat nyújtó globális keret célkitűzésére, ahogyan azt az Európai Parlament kérte, a Bizottság pedig az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok

<sup>(1)</sup> A 2003. június 23-i vélemény az Egyesült Államokban az utasok adatainak továbbítása számára biztosított védelmi szintről, 78. sz. munkadokumentum. Ez a vélemény és a munkacsoport e tárgyban kiadott további véleményei a következő címen érhetők el: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)

részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésről szóló, 2010. szeptember 21-i közleményében kidolgozta.

53. Ilyen értelemben a harmadik országokkal kötött megállapodások nem tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek nem érik el az irányelvben rögzített adatvédelmi küszöböt. Ez most különösen fontos, amikor az Amerikai Egyesült Államokkal, Ausztráliával és Kanadával kötött megállapodások újratárgyalása zajlik, figyelembe véve a globális – és harmonizált – keret szempontját.

#### IV. KÖVETKEZTETÉS

54. Egy uniós szintű PNR-rendszer kifejlesztése – harmadik országokkal kötendő PNR-megállapodásokról folytatott tárgyalásokkal együtt – már régóta húzódó projekt. Az európai adatvédelmi biztos elismeri, hogy az uniós szintű PNR-ről szóló 2007-es tanácsi keretirányelv-javaslatához képest a tervezet szövege láthatóan javult. Adatvédelmi biztosítékok kerültek a szövegbe a különböző érdekelt felekkel – beleértve elsősorban a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoportot, az európai adatvédelmi biztost és az Európai Parlamentet – folytatott vitákból, valamint az említettek véleményéből merítve.
55. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli ezeket a javításokat, különösen a javaslat hatályának és a PNR-adatok feldolgozása feltételeinek korlátozására irányuló törekvéseket. Kötelessége azonban figyelmeztetni arra, hogy bármilyen PNR-rendszer kifejlesztésének elengedhetetlen előfeltétele a szükségesség és arányosság elvének való megfelelés, ami nem teljesül a javaslatban. Az európai adatvédelmi biztos emlékeztet arra, hogy álláspontja szerint egyes konkrét esetekben bűnüldözési célok érdekében valóban szükség lehet PNR-adatokra – az adatvédelmi követelmények betartása mellett. Az vet fel azonban aggályokat, hogy ezeket az adatokat az összes utasra vonatkozóan gyűjtik, illetve szisztematikusan és válogatás nélkül használják fel.
56. A hatásvizsgálat meghatározza a PNR-adatok szükségességének igazolására szolgáló elemeket a bűnözés elleni küzdelemben, de ezen információk túl általános jellegűek, ami nem támasztja alá a PNR-adatok információszerzési célokra történő kiterjedt feldolgozását. Az európai adatvédelmi biztos álláspontja szerint az adatvédelmi követelményeknek egyetlen intézkedés felelne meg: a PNR-adatok eseti alapon történő felhasználása, amikor konkrét jelzések alapján súlyos fenyegetést állapítottak meg.
57. Ezen alapvető hiányosságon túl az európai adatvédelmi biztos észrevételei a következőkre vonatkoznak:

— Az alkalmazási körnek sokkal korlátozottabbnak kellene lennie – figyelemmel az érintett bűncselekmé-

nyek típusára. Az európai adatvédelmi biztos kétségbe vonja a terrorizmushoz nem köthető, súlyos bűncselekmények felvételét a javaslatba. A kisebb jogsértéseket mindenképpen pontosan meg kell határozni, és kifejezetten ki kellene zárni. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja, hogy zárják ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok kiszélesíthessék az alkalmazási kört;

— Az utasnyilvántartó hatóságok, illetve a tagállamok közötti adatcserét lehetővé tevő különböző fenyegetések jellegét nem határozták meg megfelelő módon;

— Az alkalmazandó adatvédelmi elveket nemcsak a 2008/977/IB tanácsi kerethatározatra kell alapozni, amely hiányosságokat tartalmaz, különösen az érintettek jogai és a harmadik országokba irányuló adattovábbítás tekintetében. A biztosítékokra vonatkozóan magasabb szintű normákat kell kidolgozni a javaslatban – a 95/46/EK irányelvben foglalt elvek alapján;

— Az adatokat nem kellene azonosítható formában 30 napon túl megőrizni, kivéve azokat az eseteket, amikor további nyomozás indokolt;

— A feldolgozandó PNR-adatok listáját a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport és az európai adatvédelmi biztos korábbi ajánlásainak megfelelően le kell rövidíteni. Különösen az „általános észrevételek” mezőt kell törölni;

— Az irányelv értékelésének átfogó adatokon kell alapulnia, beleértve azon személyek számát, akiknek bűnösségét adataik feldolgozása alapján ténylegesen megállapították (és nemcsak gyanúsították).

58. Az európai adatvédelmi biztos ajánlja továbbá, hogy az uniós szintű PNR-rendszer fejleményeit szélesebb perspektívából vizsgálják, beleértve az információcsere irányításának területén létező összes uniós eszköz jelenleg zajló általános értékelését, amelyet a Bizottság 2010 januárjában indított el. Egy uniós szintű PNR-rendszer szükségességének vizsgálata során a várhatóan 2012-re megvalósuló európai információcsere-moddal kapcsolatos jelenlegi munka eredményeit különösen figyelembe kell venni.

Kelt Brüsszelben, 2011. március 25-én.

Peter HUSTINX  
európai adatvédelmi biztos