

Az európai adatvédelmi biztos véleménye a migrációról szóló, az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett bizottsági közleményről

(2012/C 34/02)

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 ⁽¹⁾,

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 rendeletre, és különösen annak 41. cikkére ⁽²⁾,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. 2011. május 4-én a Bizottság közleményt adott ki a migrációról ⁽³⁾ (a továbbiakban: a közlemény). Az európai adatvédelmi biztos a 45/2001/EK rendelet 41. cikkével összhangban saját kezdeményezésére benyújtja véleményét.
2. A közlemény elfogadását megelőzően nem egyeztettek az európai adatvédelmi biztossal. Ez sajnálatos, mivel a korábbi szakaszban tett észrevételek elősegíthették volna az ebben a véleményben említett egyes problémák megoldását.

A közlemény célkitűzései és hatálya

3. A közlemény célja, hogy a migrációt érintő valamennyi releváns szempont figyelembevételével keretet adjon a nemrégiben benyújtott és a jövőben benyújtásra kerülő szakpolitikai javaslatok számára, valamint elkerülje a „a hosszú távú kérdések figyelembevétele nélkül kialakított rövidtávú, a határellenőrzésre korlátozódó megközelítést” ⁽⁴⁾. A közlemény elsősorban az aktuális észak-afrikai eseményekre, különösen a líbiai konfliktusra adott válaszként született meg.
4. A fenti cél érdekében a Bizottság kiter a humanitárius segítségnyújtás, a határigazgatás, a vízumok, a menedékjog, illetve a bevándorlás és az integráció gazdasági szükségességének kérdésére. Számos jogalkotási javaslatot említ, köztük néhány újat, illetve már előterjesztett javaslatokat is. E javaslatok közül több foglalkozik a határigazgatással, amely a közleményben is fontos szerepet kap. Néhány javaslat a személyes adatok tömeges feldolgozását tenné szükségessé.
5. A közlemény csak az első a közeljövőben megjelenő azon számos közlemény és javaslat közül, amelyek az e közleményben szereplő egyes szempontokat részletesen tárgyalják. Ebben az összefüggésben az Európai Tanács 2011. június 23–24-i következtetéseiben ⁽⁵⁾ úgy fogalmaz, hogy „a törekvéseket az intelligens határellenőrzéssel kapcsolatos gyors előrehaladás is erősíteni fogja, amelynek célja, hogy

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2011) 248 végleges.

⁽⁴⁾ Közlemény, 3. o.

⁽⁵⁾ Európai Tanács 2011. június 23–24. Következtetések, EUCO 23/11.

kihasználjuk az új technológiákban rejlő lehetőségeket a határőrizettel kapcsolatos kihívások megoldásához. Konkrétan be kell vezetni egy határregisztrációs rendszert és egy regisztráltutas-programot. Az Európai Tanács üdvözli a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökséggel kapcsolatban elért megállapodást.”

Az európai adatvédelmi biztos véleményének célja

6. Noha a közlemény középpontjában nem az adatvédelmi ügyek állnak, számos olyan, a határigazgatás területét érintő kezdeményezést és javaslatot említ, például a határregisztrációs rendszert és a regisztráltutas-programot, amelyek jelentősen befolyásolják az adatvédelemhez való alapvető jogot. Ebben az összefüggésben a közlemény rámutat, hogy a határellenőrzés jelentős szerepet játszik a bűnözés elleni küzdelemben, és utal a Bizottság által 2010-ben előterjesztett belső biztonsági stratégiára is ⁽⁶⁾.
7. Az említett javaslatok és kezdeményezések többségét később részletesebben kidolgozzák majd; ez a közlemény ezért lehetőséget ad arra, hogy ezekről korai szakaszban fogalmazzunk meg észrevételeket. A már előterjesztett kezdeményezések, például a Frontex-rendeletet módosító rendeletre irányuló javaslat ⁽⁷⁾ esetében így lehetővé válik a korábban felvetett legfontosabb megjegyzések közül néhányat megismételni még a Tanács és az Európai Parlament általi végleges elfogadás előtt.
8. E vélemény célja nem a közleményben foglalt valamennyi szakpolitikai terület, illetve a benne említett összes javaslat elemzése, hanem az, hogy:
 - megvizsgáljon több adatvédelmi elvet és fogalmat, úgymint a célhoz kötöttség, a szükségesség, az arányosság elvét és a beépített adatvédelmet, amelyeket a közleményben vázolt megközelítés gyakorlati alkalmazásakor figyelembe kell venni,
 - adatvédelmi szempontból tárgyalja a közleményben javasolt konkrét intézkedéseket és már ebben a szakaszban tanáccsal szolgáljon arra vonatkozóan, hogyan biztosítható az alapvető jogok, különösen a személyes adatok védelméhez való jog megfelelő tiszteletben tartása.
9. E célból a vélemény két fő részből áll. Az első rész a közlemény által alkalmazott általános megközelítésre reflektál és a közleménnyel kapcsolatban átfogó megfontolásokat tartalmaz, például az értékelés szükségességét és az informatikai rendszerek tervezésének alapvető jogokkal kapcsolatos vonatkozásait. A második rész az egyes javaslatokra és kezdeményezésekre vonatkozóan célzott észrevételeket foglal magában ⁽⁸⁾.

II. ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

A közlemény által alkalmazott megközelítés

10. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a közlemény azon törekvését, hogy elkerülje „a hosszú távú kérdések figyelembevétele nélkül kialakított rövidtávú, a határellenőrzésre korlátozódó megközelítést” ⁽⁹⁾. A migrációra irányuló, átfogó és eredményes megközelítésnek a határellenőrzésen túl egyéb szempontokat is magában kell foglalnia.

⁽⁶⁾ A Bizottság közleménye – Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé, COM(2010) 673.

⁽⁷⁾ 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 javaslat, COM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Ez a vélemény különösen a következő véleményekre épít és azokat egészíti ki: Az európai adatvédelmi biztos 2010. december 17-i véleménye „Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása” című közleményről (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2010. december 17-i véleménye) (HL C 101., 2011.4.1., 6. o.); Az európai adatvédelmi biztos 2010. december 15-i véleménye az „Eurodac” létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi módosított rendeletjavaslatról (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2010. december 15-i véleménye) (HL C 101., 2011.4.1., 14. o.); Az európai adatvédelmi biztos 2010. szeptember 30-i véleménye a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben folytatott információkezelés áttekintéséről szóló közleményről (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2010. szeptember 30-i véleménye) (HL C 355., 2010.12.29., 16. o.); és Az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i előzetes észrevételei a határellenőrzéssel kapcsolatos csomagról (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i előzetes észrevételei); a dokumentumok elérhetők az európai adatvédelmi biztos weboldalan.

⁽⁹⁾ Közlemény, 3. o.

11. Egy ilyen átfogó megközelítésnek tiszteletben kell tartania a migránsok és a menekültek alapvető jogait, köztük az adatvédelemhez való jogukat is. Ez annál is fontosabb, mivel ezek a csoportok gyakran kiszolgáltatott helyzetben vannak.
12. Ebben az összefüggésben a közlemény megemlíti, hogy az Uniónak arra kell törekednie, hogy a biztonság magas szintjét tartsa fenn, ugyanakkor azonban egyszerűbbé is tegye a határátkelést „azok számára, akiket be kell engedni, alapvető jogaik teljes körű tiszteletben tartása mellett”⁽¹⁰⁾. Ez a megfogalmazás azt a benyomást keltheti, hogy azon személyek alapvető jogait, akiktől a belépést – különböző okokból – meg kell tagadni, nem szükséges tiszteletben tartani. Az európai adatvédelmi biztos szerint nyilvánvaló, hogy ezek a jogok nem feltétlenül foglalják magukban az uniós területen való letelepedés jogát, amely esetben megfelelő intézkedésekre, például visszatérési műveletekre lehet szükség, ám minden esetben tiszteletben tartva az alapvető jogokat.
13. Megjegyzendő, hogy a határigazgatás tekintetében a közlemény egy nagymértékben a technológiák használatán alapuló megközelítést szorgalmaz. Többek között szigorítani kívánja a határok felügyeletét (lásd a tervezett európai határőrizeti rendszert, az Eurosur) ⁽¹¹⁾. Ezenfelül előírja az utasok adatainak feldolgozására szolgáló új, nagyszabású informatikai rendszerek (egy határregisztrációs rendszer és regisztrált utas-program) létrehozása lehetőségének vizsgálatát ⁽¹²⁾. Végül támogatja a meglévő rendszerek új felhasználókra történő kibővítését (az Eurodac esetében) ⁽¹³⁾. A technológiai szempontok ilyen előtérbe helyezése az elmúlt években tapasztalható általános tendenciát tükrözi.

A meglévő eszközök értékelése az új eszközökre irányuló javaslatokat megelőzően, valamint a szükségesség vizsgálata

14. Az európai adatvédelmi biztos számos alkalommal hangsúlyozta, hogy sort kell keríteni a meglévő eszközök értékelésére, mielőtt újakra születne javaslat ⁽¹⁴⁾. Ebben az összefüggésben az európai adatvédelmi biztos – emlékeztetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának ⁽¹⁵⁾ és az Európai Bíróságnak a jogalkotási gyakorlatára ⁽¹⁶⁾ – felhívja a figyelmet arra, hogy a magánélethez való jogba történő beavatkozásnak eleget kell tennie annak az elvárásnak, hogy „egy demokratikus társadalomban szükséges”, és meg kell felelnie az arányosság elvének. A szükségesség fogalma a pusztán „hasznosság” igazolásánál szigorúbb bizonyítási terhet von maga után ⁽¹⁷⁾. Ebből az következik, hogy a vonatkozó javaslatok szükségességét és arányosságát egyértelmű bizonyítékokkal kell alátámasztani.
15. Ezeket a bizonyítékokat megfelelő tényadatok alapján végzett magánélet-védelmi hatásvizsgálattal ⁽¹⁸⁾ kell biztosítani ⁽¹⁹⁾. A statisztikák és becslések szelektív alkalmazása nem elegendő. Az európai adatvédelmi biztos tisztában van azzal, hogy az illegális migrációhoz hasonló jelenségekről nehéz megbízható

⁽¹⁰⁾ Közlemény, 7. o.

⁽¹¹⁾ Közlemény, 7–8. o. Lásd még e vélemény 42–44. bekezdését.

⁽¹²⁾ Közlemény, 10. o.

⁽¹³⁾ Közlemény, 14. o.

⁽¹⁴⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos fent említett, 2010. szeptember 30-i véleményét; lásd még az európai adatvédelmi biztosnak a határellenőrzéssel kapcsolatos csomagról szóló, fent említett előzetes észrevételeit. E tekintetben az európai adatvédelmi biztos üdvözli az információfeldtérképezési projektszempontnak az európai információcseremoddellrel kapcsolatos munkában való eddigi közreműködését. E tevékenység alkalmazási körét azonban ki kell bővíteni és az ezen a területen végzett munkát a jövőben átfogóbb szemléletnek kell jellemeznie.

⁽¹⁵⁾ Lásd például: Emberi Jogok Európai Bírósága, S és Marper kontra Egyesült Királyság, 30562/04. és 30566/04. sz. ügyek, az Ítéletek és Határozatok Tárában közzétételre kiválasztva.

⁽¹⁶⁾ Pl. a C-92/09. és C-93/09. sz. *Volker und Markus Schecke GbR, illetve Hartmut Eifert kontra Land Hessen* egyesített ügyekben hozott 2010. évi ítélet (az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem tették közzé; a továbbiakban: *Schecke-ügy*).

⁽¹⁷⁾ Számos ítélet az EJEB 5493/72. sz. *Handyside kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott ítélete (A. sorozat 24. szám, 48. bekezdés) óta.

⁽¹⁸⁾ Ez történhet önálló magánélet- és adatvédelmi hatásvizsgálat formájában vagy egy általános hatásvizsgálat szerves részeként is. A hatásvizsgálatokra vonatkozó hatályos iránymutatás (Az Európai Bizottság hatásvizsgálattal kapcsolatos iránymutatásai, SEC(2009) 92) az alapvető jogokra, például az adatvédelemre gyakorolt hatások tekintetében nem ír elő önálló hatásvizsgálatot; ezeket a szempontokat be kell illeszteni az általános hatásvizsgálatba. Mindazonáltal az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról szóló bizottsági közleményt (COM(2010) 573) követően további iránymutatás készült, az alapvető jogoknak a bizottsági hatásvizsgálatok végzése során történő figyelembevételére vonatkozó gyakorlati útmutatásról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum formájában (SEC(2011) 567).

⁽¹⁹⁾ Ebben a kérdésben lásd még az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleményét az utas-nyilvántartási 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 (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleménye), és különösen annak 25. pontját; a Hivatalos Lapban még nem tették közzé.

információkat gyűjteni; az említett hatásvizsgálatoknak azonban az alapvető jogokra gyakorolt hatás minimálisra csökkentése érdekében a problémák alternatív megoldását is mérlegelnie kellene⁽²⁰⁾. A technológiai megoldások megvalósíthatósága önmagában nem jelenti azt, hogy azok egyben szükségesek és arányosak is.

16. Amennyiben a vizsgálat azzal a megállapítással zárul, hogy új, nagyméretű informatikai rendszerekre van szükség, ezek kialakításakor figyelembe kell venni a „beépített adatvédelem” fogalmát. Az adatkezelőknek bizonyítaniuk kell, hogy megfelelő intézkedéseket hoztak annak biztosítása érdekében, hogy rendszereik kialakításakor teljesüljenek az adatvédelmi követelmények. Ezáltal csökkenthetik az új intézkedések magánéletre gyakorolt kedvezőtlen hatását (vagy növelhetik azok kedvező hatását). A Bizottság korábban támogatta ezt a megközelítést⁽²¹⁾. A „beépített adatvédelem” végrehajtása a rendszerekkel, például a közleményben is említett határregisztrációs rendszerrel összefüggésben a szükséges minimumra korlátozná a személyes adatok gyűjtését, lerövidítené azok megőrzésének időtartamát, valamint a magánélet védelme szempontjából kedvezővé és az érintettek számára átláthatóvá tenné az adatfeldolgozást.
17. Mindemellett tiszteletben kell tartani a célhoz kötöttség elvét. Meg kell előzni a „funkciók terjeszkedését”. A közlemény például ismét bevezetné azt a kezdeményezést, amelynek értelmében a bűnüldöző hatóságok hozzáférhetnének az Eurodachoz⁽²²⁾. Ez a jelek szerint tovább erősíti azt a tendenciát, hogy bűnüldözési célú hozzáférést biztosítanak a nagyméretű uniós rendszerekhez, ami felveti a rendszer eredeti célja kibővítésének kérdését. Igen súlyos hatással járhat, ha további hatóságok is hozzáférést kapnak az adatbázisokhoz: egy adott célra történő felhasználás esetében arányosnak tekintett adatbázis aránytalanul minősülhet, ha annak alkalmazását később más célokra is kiterjesztik⁽²³⁾.
18. Az európai adatvédelmi biztos ezért arra hív fel, hogy az adatvédelemhez való alapvető jogot korlátozó (már hatályban lévő vagy új) javaslatok szükségességét egyértelmű bizonyítékokkal támasszák alá⁽²⁴⁾. Ezenfelül, amennyiben úgy ítélik meg, hogy nagyméretű informatikai rendszerekre van szükség, azok kialakításánál kellően figyelembe kell venni a „beépített adatvédelem” elvét. Emellett a végrehajtott intézkedéseket rendszeresen értékelni kell, hogy megállapíthassák, azok továbbra is szükségesek-e.

III. KONKRÉT ÉSZREVÉTELEK

Eurodac

19. A közlemény utal az Eurodachoz való bűnüldözési célú hozzáférésre, amennyiben kimondja, hogy az Eurodac mellett, hogy továbbra is elősegíti a dublini rendszer hatékonyságát, egyúttal „a bűnüldöző hatóságok egyéb igényeit is kielégíti”⁽²⁵⁾.
20. Az Eurodac reformjára irányuló 2008. decemberi javaslat⁽²⁶⁾ nem rendelkezett a bűnüldözési célú hozzáférésről. A vonatkozó rendelkezések a Bizottság által 2009 szeptemberében előterjesztett

⁽²⁰⁾ Az alternatív megoldások mérlegelésének szükségességéről lásd még a fent említett Schecke-ügyben hozott európai bírósági ítéletet.

⁽²¹⁾ A Bizottság közleménye a személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítéséről, COM(2010) 609, 12. o. Lásd még a következőt: az európai adatvédelmi biztos 2011. január 14-i véleménye „A személyes adatok Európai Unión belüli védelmének átfogó megközelítése” című, az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett bizottsági közleményről (HL C 181., 2011.6.22., 1. o.), 108–115. bekezdés.

⁽²²⁾ Közlemény, 14. o.

⁽²³⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztosnak a határellenőrzéssel kapcsolatos csomagról szóló, fent említett előzetes észrevételeit, 3. o.

⁽²⁴⁾ Lásd még az európai adatvédelmi biztos 2011. május 31-i véleményét az adatmegőrzésről szóló 2006/24/EK irányelvvel vonatkozó, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek benyújtott bizottsági értékelő jelentésről (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé), illetve az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleményét.

⁽²⁵⁾ Közlemény, 14. o.

⁽²⁶⁾ Javaslat: Rendelet az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról) szóló (.../.../EK) rendelet hatékony alkalmazása érdekében az újjelnyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról (átdolgozott változat), COM(2008) 825.

javaslatban szerepeltek ⁽²⁷⁾. 2010 októberében a Bizottság módosított javaslatot fogadott el ⁽²⁸⁾, amely az eredeti javaslatához hasonlóan már nem tartalmazott a bűnüldözési célú hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket.

21. Az Eurodacról szóló 2010. december 15-i véleményében az európai adatvédelmi biztos üdvözölte a bűnüldözési célú hozzáférés kihagyását ⁽²⁹⁾, emlékeztetve arra, hogy az ilyen jellegű, más célra történő adatfelhasználást olyan érdemi bizonyítékokra kell alapozni, amelyek bizonyítják, hogy a menedékkérők terrorizmussal és/vagy súlyos bűncselekményekkel hozhatók összefüggésbe. Mindemellett az ilyen hozzáférés szükségességének és arányosságának értékelésekor figyelembe kell venni a menedékkérők kiszolgáltatott helyzetét.
22. Az Eurodac-rendelet reformja a stockholmi program értelmében 2012-ig létrehozandó európai menekültügyi rendszer megvalósításának részét képezi ⁽³⁰⁾. A Bizottság többek között azzal indokolta a bűnüldözési célú hozzáférés törlését a 2010. októberi javaslatból, hogy ezen ellentmondásos intézkedés kihagyása megkönnyítheti a menekültügyi csomag időben történő elfogadását ⁽³¹⁾. Ez egyúttal összefügg a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek operatív irányítását végző ügynökség felállításával is ⁽³²⁾.
23. Ilyen körülmények között és a fenti észrevételek fényében az európai adatvédelmi biztos arra az álláspontra helyezkedik, hogy ez idáig nem nyújtottak be az Eurodachoz való bűnüldözési célú hozzáférés szükségességét alátámasztó, megfelelő mennyiségű egyértelmű és megbízható bizonyítékot. Ennek ismételt bevezetését csak a magánélettel kapcsolatos megfontolásokat figyelembe vevő új hatásvizsgálatot követően lehet mérlegelni. A bűnüldöző hatóságoknak biztosított hozzáférés ezenfelül az Eurodac-adatbázis jelentős módosítását tenne szükségessé, hogy az biztonságosan tudja kezelni az ilyen hozzáférést. Mindennek a műszaki és pénzügyi vonatkozásait szintén új hatásvizsgálatban kellene felmérni ⁽³³⁾.
24. Ezen túlmenően a javaslat ismételt bevezetése számottevő hatást gyakorolna a menekültügyi csomag egészének ütemezésére. A Bizottság nem írja elő a lehetséges új javaslat előterjesztésének határidejét, valamint nem említi, hogy a javaslatához készülne-e új hatásvizsgálat.

⁽²⁷⁾ Módosított javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló (.../.../EK) rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról (átdolgozott változat), COM(2009) 342. Az európai adatvédelmi biztos véleményt tett közzé erről a javaslatról. Lásd az európai adatvédelmi biztos 2009. október 7-i véleményét az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló (.../.../EK) rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi módosított rendeletjavaslatról, valamint az Eurodac-adatokkal való összevetésre irányulóan a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által bűnüldözés céljából benyújtott kérésekről szóló tanácsi határozati javaslatról (a továbbiakban: az európai adatvédelmi biztos 2009. október 7-i véleménye) (HL C 92., 2010.4.10., 1. o.).

⁽²⁸⁾ Módosított javaslat: Rendelet az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló (.../.../EK) rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról (átdolgozott változat), COM(2010) 555 (a továbbiakban: COM(2010) 555). Az európai adatvédelmi biztos véleményt tett közzé erről a javaslatról. Lásd az európai adatvédelmi biztos fent említett, 2010. december 15-i véleményét, és különösen annak 18–22., 28–33. és 51–57. bekezdését.

⁽²⁹⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2010. december 15-i véleménye, különösen annak 12–17. bekezdése.

⁽³⁰⁾ Európai Tanács: A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, 5. o. (HL C 115., 2010.5.4., 1. o.).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, lásd fent, 3. o.

⁽³²⁾ Uo.

⁽³³⁾ A 2010. októberi javaslatához nem készült hatásvizsgálat. Ehelyett a Bizottság a 2009. évi javaslatához kapcsolódó hatásvizsgálatra hivatkozott; lásd a következőt: Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Kísérődokumentum a következőkhöz: az (egy harmadik ország állampolgára vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló (.../.../EK) rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi módosított rendeletjavaslat (átdolgozott változat), valamint az Eurodac-adatokkal való összevetésre irányulóan a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által bűnüldözés céljából benyújtott kérésekről szóló tanácsi határozati javaslat – Hatásvizsgálat, SEC(2009) 936. Lásd még a fenti COM(2010) 555 sz. dokumentumot, 3. o.

Határregisztrációs rendszer

25. A közlemény ezenfelül 2011 szeptemberére előirányozza az intelligens határokról szóló közlemény közzétételét. Ez a közlemény a tervek szerint részletesen kidolgozná a határregisztrációs rendszerre és a regisztráltutas-programra irányuló kezdeményezést. A Bizottság elismeri, hogy e projektekhez „jelentős beruházásokra” lesz szükség „a személyes adatok magas szintű védelmének biztosítása” érdekében ⁽³⁴⁾.
26. Ami a határregisztrációs rendszert illeti, a Bizottság ezt a kezdeményezést azzal az állítással indokolja, amely szerint „az engedélyezett tartózkodási idő túllépése” „az illegális bevándorlás fő forrását jelenti az EU-ban” ⁽³⁵⁾. A Bizottság a rendszer céljára vonatkozóan nem szolgál további magyarázattal.
27. Az „engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyek” számának csökkentése kétségtelenül kedvező hatásokkal járhat. Az európai adatvédelmi biztos tisztában van azzal, hogy a határregisztrációs rendszer visszatarthatja a harmadik országok állampolgárait az engedélyezett tartózkodási idő túllépésétől, ha utóbbiak tudják, hogy vízumuk érvényességének lejártakor nagy valószínűséggel automatikusan azonosítják őket. Ugyanakkor számos kérdés továbbra is megválaszolatlan.
28. A tagállamokban jelenleg nem létezik az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének jelenségével foglalkozó koherens politika. Az „engedélyezett tartózkodási idő túllépésének” általános fogalma nem pontosan meghatározott; a kifejezés közös meghatározásának kidolgozása az első szükséges lépés lenne a probléma jobb megértése felé ⁽³⁶⁾.
29. Ezenfelül minden eddig rendelkezésre álló számadat pusztán becslés ⁽³⁷⁾. A szükségesség érvekkel alátámasztott vizsgálatának előfeltétele a probléma mértékének tisztázása.
30. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 96. cikke szerinti figyelmeztetések olyan meglévő intézkedések, amelyek célja bizonyos személyek schengeni térségbe történő beutazásának megakadályozása. Ezekkel a figyelmeztetésekkel az engedélyezett tartózkodási idejüket túllépő ismert személyek újbóli belépése is megelőzhető ⁽³⁸⁾. Egy közelmúltbeli közleményében a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy a lehető legteljesebb mértékben használják ki ezt a lehetőséget ⁽³⁹⁾. Ez arra enged következtetni, hogy az intézkedést jelenleg nem alkalmazzák maradéktalanul.
31. A határregisztrációs rendszer továbbá feltehetőleg a biometriára támaszkodna. Noha az európai adatvédelmi biztos elismeri a biometria használatának lehetséges előnyeit, ugyanakkor kötelességének érzi, hogy rámutasson annak hiányosságaira. A biometrikus adatok bármilyen jellegű használata esetén szigorú biztosítékokat kell alkalmazni, és figyelembe kell venni a tévedés kockázatát ⁽⁴⁰⁾. Ebben az összefüggésben az európai adatvédelmi biztos a biometria használatát érintő minimumkövetelmények kidolgozását szorgalmazza többek között a biometria megbízhatósága, a biometriára vonatkozó célzott hatásvizsgálat, a pontosság és a tartalékeljárás tekintetében ⁽⁴¹⁾. Ezenfelül az érintett lakosság egy

⁽³⁴⁾ Közlemény, 10. o.

⁽³⁵⁾ Közlemény, 10. o.

⁽³⁶⁾ Emellett tisztázni kell az – egészségügyi vagy humanitárius okokból – alkalmazandó kivételeket is.

⁽³⁷⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos 2010. szeptember 30-i véleményét, különösen annak 52–56. bekezdését.

⁽³⁸⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i, fent említett előzetes észrevételeit, 4. o.

⁽³⁹⁾ A Bizottság közleménye: Migráció és menedékjog 2010-ben, COM(2011) 291, 9. o.

⁽⁴⁰⁾ Lásd például az európai adatvédelmi biztos 2006. október 16-i véleményét a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó módosított javaslatról (HL C 320., 2006.12.28., 21. o.); lásd még a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 3/2007. sz. véleményét a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2006) 269 végleges), WP134, 2007. március 1.

⁽⁴¹⁾ Lásd például az európai adatvédelmi biztos 2005. október 19-i véleményét a Schengeni információs rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról (COM(2005) 230 végleges) szóló tanácsi határozati javaslatról, a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról (...) (HL C 91., 2006.4.19., 38. o.), valamint a következőt: „Az átfogóbb európai adatvédelem felé Európában, a biometriát is beleértve – európai szemlélet”, 12. konferencia, Biometrics Institute Australia, Sydney, 2011. május 26:
http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

részének nyilvánomata egy ilyen rendszer számára olvashatatlan⁽⁴²⁾. Amennyiben a határregisztrációs rendszer biometrikus adatokat is kíván alkalmazni, ezen utasok esetében tartalékeljárásról kell rendelkeznie⁽⁴³⁾.

32. Az európai adatvédelmi biztos továbbá fel kívánja hívni a figyelmet a US-VISIT-tel (az Egyesült Államok látogatói és bevándorlói jogállást jelző technológiai rendszere), az Egyesült Államokban működő hasonló rendszerrel kapcsolatban szerzett tapasztalatokra. A US-VISIT keretében az Egyesült Államok területére lépő legtöbb harmadik országbeli állampolgár köteles biometrikus adatokat szolgáltatni. A rendszer „kilépést” érintő része még fejlesztés alatt áll. 2009-ben két kísérleti vizsgálatot végeztek a rendszer ezen része számára történő biometrikusadat-gyűjtésről⁽⁴⁴⁾. Az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma (Department of Homeland Security) elismerte, hogy a vizsgálatok eredményeit „eltülozták a rendszer olyan esetekhez kapcsolódó korlátai miatt, ahol az ADIS adatai közelmúltbeli változások vagy a jogállás hatályának kiterjesztése miatt nem tükrözték naprakészen az utasok jogállását”⁽⁴⁵⁾. A vizsgálatok során ezenfelül több megfigyelési lista szerint szűrték az utasokat; ennek ellenére „a [...] találatok egyike sem akadályozta volna meg az utazást”⁽⁴⁶⁾. A Belbiztonsági Minisztérium összesen hozzávetőleg 1,3 milliárd USD költött a US-VISIT belépési komponensére⁽⁴⁷⁾. Ez felveti a kérdést, hogy egy határregisztrációs rendszerrel költséghatékonyan csökkenthető-e az engedélyezett tartózkodási idő túllépése.
33. Röviden tehát sem a rendszer célja, sem a tervezett kialakítás és végrehajtás módja nem kellően egyértelmű. Ami a cselekvés sürgető voltát illeti, nem létezik „az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének” központilag meghatározott és egyértelmű fogalma, ezért nem állnak rendelkezésre a probléma mértékét jelző megbízható statisztikai adatok. A meghozandó intézkedéseket illetően „az engedélyezett tartózkodási idejüket túllépő személyek” ismételt beutazásának megakadályozását célzó meglévő hatályos eszközöket feltehetőleg nem használják ki kellő mértékben; ezenfelül a határregisztrációs rendszer biometriai eleme kérdéseket vet fel. Az említett rendszer megvalósíthatósága és költsége tekintetében az egyesült államokbeli tapasztalatok arra utalnak, hogy a határregisztrációs rendszer végrehajtása nagy ráfordításokat igényel. Ezen észrevételek alapján megkérdőjelezhető a határregisztrációs rendszer szükségessége és költséghatékonyasága.

A regisztráltutas-program

34. A közlemény említi továbbá egy regisztráltutas-program bevezetését. Nem teljesen egyértelmű, hogy például a hosszú érvényességi idejű, többszöri belépésre jogosító vízumok használatával összehasonlítva ez a rendszer milyen hozzáadott értéket képvisel. A célcsoport mindkét esetben azonos (gyakran utazók). Az a tény, hogy még mindig ritkán adnak ki⁽⁴⁸⁾ ilyen vízumokat, önmagában nem szolgálhat indokul új helyettesítő intézkedésekre irányuló javaslatokhoz, amikor pedig a hatályos megoldások – teljes körű alkalmazásuk esetén – szintén lehetővé tennék ugyanezen célkitűzések elérését. A fentiekre tekintettel az európai adatvédelmi biztos nincs maradéktalanul meggyőződve a rendszer szükségességének tényéről.
35. Mindemellett a közlemény túlnyomórészt a regisztráltutas-programmal összefüggésben említi a „jóhiszemű utazók” fogalmát (11. o.). Ez a megfogalmazás úgy értelmezhető, hogy burkoltan létrehozza a „rosszhiszemű” utazók csoportját. Ennek értelmében csak a külön erőfeszítést tevő, a regisztráltutas-programba belépő és további személyes adatokat megadó utasokat tekintenek „jóhiszeműnek”. A

⁽⁴²⁾ Ennek oka lehet például betegség, fogyatékoság, sebek és égési sérülések. Ezenfelül a jelek szerint a mezőgazdasági és építőipari munkavállalók között nem elhanyagolható számban vannak olyanok, akinek az ujjai olyan mértékben károsodtak, hogy nyilvánomatuk olvashatatlan. Lásd az európai adatvédelmi biztos fenti 2010. december 15-i véleményének 19. bekezdését.

⁽⁴³⁾ Az Eurodackal kapcsolatos hasonló észrevételekért lásd az európai adatvédelmi biztos 2010. december 15-i véleményének 18–25. bekezdését.

⁽⁴⁴⁾ A vizsgálathoz kiválasztott egyik repülőtéren a kísérleti műveletek 35 napja során munkaerő-költségek és kiadások címén 393 410 USD költség keletkezett, amelynek eredményeképpen 90, az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének gyanúja által érintett esetet azonosítottak. Az ezzel párhuzamosan zajló második vizsgálat keretében 77 501 USD költség ellenében 44 gyanús esetet tártak fel. Ezek a számok nem tartalmazzák a fejlesztési ráfordításokat. Az említett vizsgálatok értékeléséről lásd a következőt: United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, 2010. augusztus, GAO-10-860, elérhető a következő címen: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (a továbbiakban: USA GAO: a US-VISIT kísérletek értékelése).

⁽⁴⁵⁾ Idézet itt: USA GAO: a US-VISIT kísérletek értékelése, 72. o.

⁽⁴⁶⁾ USA GAO: a US-VISIT kísérletek értékelése, 72. o.

⁽⁴⁷⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i, fent említett előzetes észrevételeit, 4. o.

⁽⁴⁸⁾ Közlemény, 11. o.

továbbiakban tehát megszűnne az az alapfeltételezés, hogy az utasok általánosságban véve jóhiszeműen lépnek az Unió területére, kivéve ha konkrét bizonyítékok gyanúra adnak okot, hanem ellenkezőleg, az utasok kötelessége lenne, hogy akár ilyen bizonyítékok hiányában is további személyes adatok megadásával tisztázzák magukat. Ebből következően, ha csak bizonyos utasokat nyilvánítunk „jóhiszeműnek”, a további információk megadását megtagadó személyek a gyakorlatban „rosszhiszeműnek” minősülnek, jóllehet az ilyen kiegészítő adatok megadása jogos okokból is megtagadható, például ha valaki nem utazik gyakran ⁽⁴⁹⁾.

A Frontex és az ügynökségek közötti együttműködés

36. A közlemény az „ügynökségek” (a Frontex, az Europol, a nemzeti vámhatóságok és rendőri szervek) „közötti szoros együttműködést” szorgalmaz, amely véleménye szerint – különösen a határellenőrzési és a vámhatóságok között – „elengedhetetlen” ⁽⁵⁰⁾. Ezt az együttműködést a bevált gyakorlatokra irányuló és 2012 során előterjesztendő javaslatokkal fogják segíteni. A Bizottság továbbá 2011-re jogalkotási javaslat előterjesztését jelenti be, amely lehetővé teszi a határőrizet ellátó tagállami hatóságoknak „az operatív információk megosztását és az együttműködést egymással és a Frontexszel” ⁽⁵¹⁾. Végül pedig a Tanács és az Európai Parlament jelenleg tárgyal a Frontex jogi keretének aktualizálására vonatkozó javaslatról, amelynek célja, hogy az ügynökség „operatív kapacitása hatékonyabban működhessen” ⁽⁵²⁾.
37. Az adatvédelmi szempontú következetesség és hozzáadott érték biztosítása céljából a jogalapokban foglalt, a Frontex és a vele együttműködő ügynökségek közötti lehetséges együttműködési megállapodások megkötésére és a személyes adatok cseréjére vonatkozó rendelkezéseknek egységesnek és következetesnek kell lenniük, hogy az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartása mellett biztosítsák a teljes körű együttműködést e szervek között.
38. Az európai adatvédelmi biztos továbbá megismétli a Frontex-rendelet reformjára irányuló javaslatról szóló véleményében ismertetett észrevételeket ⁽⁵³⁾, különösen a személyes adatok feldolgozására vonatkozó egyértelmű jogalap szükségességét. Ha a Frontex felhatalmazást kap személyes adatok cseréjére, az érintettek jogai tekintetében határozott és világos rendelkezéseket kell megfogalmaznia, valamint további biztosítékokat kell nyújtania. A személyes adatok Frontex általi feldolgozását és/vagy cseréjét lehetővé tevő rendelkezéseknek pontosnak kell lenniük, és azok hatályát egyértelműen körül kell határolni.

Eurosur

39. A Bizottság emellett 2011 decemberében az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) alkalmazási körének, céljának, valamint műszaki és operatív kereteinek meghatározásáról szóló jogalkotási javaslatot jelent be ⁽⁵⁴⁾. Ez a javaslat a tervek szerint „a szárazföldi és tengeri határokon egyaránt” biztosítaná „a modern technológiák nagyobb mértékű használatát” ⁽⁵⁵⁾, valamint az incidensekkel kapcsolatos operatív információk cseréjét ⁽⁵⁶⁾. Mindez a Frontexszel is összefügg, mivel a Bizottság egy további javaslat előterjesztését tervezi, amely lehetővé tenné a határőrizeti tevékenységet ellátó tagállami hatóságoknak az operatív információk megosztását egymással és a Frontexszel ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i, fent említett előzetes észrevételeit.

⁽⁵⁰⁾ Közlemény, 10. o.

⁽⁵¹⁾ Közlemény, 8. o.

⁽⁵²⁾ Közlemény, 8. o.

⁽⁵³⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2010. május 17-i 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 (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé); lásd még az európai adatvédelmi biztos 2010. december 17-i fenti véleményének 48–51. bekezdését.

⁽⁵⁴⁾ Közlemény, 18. o.

⁽⁵⁵⁾ Közlemény, 7. o.

⁽⁵⁶⁾ Közlemény, 8. o.

⁽⁵⁷⁾ Közlemény, 8. o.

40. Nem világos, hogy mindez magában foglalná-e személyes adatok feldolgozását, és ha igen, milyen mértékben⁽⁵⁸⁾. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a Bizottság következő javaslataiban tisztázza ezeket a kérdéseket.

Európai határőrizeti rendszer

41. A közlemény megemlíti, hogy meg kell vizsgálni egy európai határőrizeti rendszer létrehozásának megvalósíthatóságát. A szövegből nem derül ki pontosan, hogyan nézne ki ez a rendszer. A szöveg szerint nem „feltétlenül”⁽⁵⁹⁾ kellene egy központosított európai adminisztrációnak lennie, ami azonban nem zárja ki ezt a lehetőséget. Központosított adminisztráció hiányában a Bizottság azt javasolja, hogy – többek között – javítani kell a „közös kapacitásokat” és a „gyakorlati együttműködést”⁽⁶⁰⁾.
42. Nem egyértelmű, hogy ezzel a meglévő intézkedések hatékonyabb végrehajtása lenne a célja, vagy új, még be nem jelentett javaslatokra utal. Mivel a „gyakorlati együttműködés” feltehetően személyes adatok cseréjét is magában foglalná, ami jogalap meghatározását teszi szükségessé, a projekt megvalósítása esetén ezt a szempontot a későbbi javaslatokban pontosítani kell.

IV. KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

43. Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának megalapozott jogalkotási gyakorlatával összhangban az európai adatvédelmi biztos emlékeztet arra, hogy a magánélet és az adatok védelméhez való alapvető jogot sértő (hatályban lévő és új) javaslatokra alkalmazni kell a szükségesség és az arányosság követelményét. Az egyes javaslatok szükségességét minden esetben magánélet-védelmi hatás-vizsgálattal kell alátámasztani.
44. Az új, nagyméretű informatikai rendszerekre irányuló javaslatokban és azok kialakításakor tiszteletben kell tartani a „beépített adatvédelem”, illetve a célhoz kötöttség elvét.
45. Az európai adatvédelmi biztos szorgalmazza, hogy a biometrikus adatok használata esetén szigorú biztosítékokat kell alkalmazni, és a rendszerbe regisztrálni nem tudók számára tartalékeljárást kell biztosítani. Átfogóbb szinten meg kell határozni a biometrikus adatok használatára vonatkozó minimumkövetelményeket.
46. Az európai adatvédelmi biztos ezenfelül sürgeti a Bizottságot, hogy tegye egyértelművé az e véleményben említett javaslatainak hatályát és tartalmát. Ez vonatkozik a határregisztrációs rendszerrel, a regisztráltutas-programmal, az Eurosurral, a Frontexszel és az ügynökségek közötti együttműködéssel kapcsolatos bejelentett jogalkotási javaslatokra, valamint az intelligens határokról szóló közleményre és az európai határőrizeti rendszerre irányuló vizsgálatra is.
47. Az európai adatvédelmi biztos továbbá felkéri a Bizottságot, hogy ne terjessze elő ismét az Eurodachoza való bűnüldözési célú hozzáférésre vonatkozó javaslatot, kivéve ha új, a rendszer műszaki és pénzügyi vonatkozásaira is kiterjedő hatásvizsgálattal egyértelműen bizonyítani tudja egy ilyen javaslat szükségességét.
48. Az európai adatvédelmi biztos kitüntetett figyelemmel fogja kísérni ezeket a fejleményeket, és adott esetben további észrevételekkel fog élni. Az eredményes együttműködés szellemében további konzultációra rendelkezésre áll.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 7-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos

⁽⁵⁸⁾ Lásd az európai adatvédelmi biztos fenti 2010. december 17-i véleményét, különösen annak 46–47. bekezdését, ahol az adatvédelmi biztos már foglalkozott ezzel a problémával. A vélemény kitér a Frontex és az Eurosur közötti tervezett kapcsolatok jellegének ez idáig megoldatlan kérdésére is.

⁽⁵⁹⁾ Közlemény, 7. o.

⁽⁶⁰⁾ Közlemény, 7. o.