

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az Európai Unió és Ausztrália közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak feldolgozásáról és a légi fuvarozók által az Ausztrál Vámügyi és Határvédelmi Szolgáltatnak való továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról

(2011/C 322/01)

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 rendelet 41. cikkére, ⁽²⁾

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

1. BEVEZETÉS

1.1. Egyeztetés az európai adatvédelmi biztossal

2011. május 19-én a Bizottság elfogadta az Európai Unió és Ausztrália közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak feldolgozásáról és a légi fuvarozók által az Ausztrál Vámügyi és Határvédelmi Szolgáltatnak való továbbításáról szóló megállapodás megkötésére

irányuló javaslatot ⁽³⁾. A javaslatot május 23-án elküldték az európai adatvédelmi biztosnak.

- 2011 májusában gyorsított eljárás keretében informális konzultációt folytattak az európai adatvédelmi biztossal az Európai Unió és Ausztrália közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak feldolgozásáról és továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről.
- Tekintettel arra, hogy a Bizottság által elfogadott és a Tanácsnak, valamint a Parlamentnek benyújtott javaslat tartalmára vonatkozó megjegyzései továbbra is érvényesek, az európai adatvédelmi biztos úgy döntött, hogy észrevételeit nyilvános vélemény formájában szélesebb körben elérhetővé teszi. Így az észrevételek a javaslatról szóló későbbi vitákban is felhasználhatók lesznek.
- Az európai adatvédelmi biztos további kérdésselvetésre kívánja megragadni ezt az alkalmat, és arra ösztönzi a Tanácsot és a Parlamentet, hogy vegye figyelembe ezeket a szempontokat, amikor az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke értelmében határozatot hoz a javaslattal kapcsolatban.

1.2. A javaslat háttere

- Az Európai Unió és Ausztrália közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatairól szóló megállapodás további előrelépést jelent az uniós menetrendben, amely magában foglalja az utas-nyilvántartási adatokra vonatkozó átfogó iránymutatásokat, egy uniós szintű PNR-rendszer létrehozását és harmadik országokkal kötendő PNR-megállapodások tárgyalását ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2011) 281 végleges.

⁽⁴⁾ Lásd különösen a Bizottság 2010. szeptember 21-i közleményét az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésről, COM(2010) 492 végleges.

6. Az európai adatvédelmi biztos szorosan figyelemmel kísérte az utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos fejleményeket, és nemrégiben két véleményt fogadott el a bizottsági „PNR-csomagról”, illetve az uniós szintű utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos irányelvre vonatkozó javaslatról⁽¹⁾. Az európai adatvédelmi biztos utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos nézetei kiegészítik a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport véleményét, illetve nagymértékben összhangban állnak azzal⁽²⁾, valamint további, a közelmúltban elfogadott dokumentumokkal, beleértve a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét⁽³⁾ és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének véleményét⁽⁴⁾.

7. Az alábbiakban ismertetetteknek megfelelően az európai adatvédelmi biztos mindig is következetesen törekedett arra, hogy a PNR-rendszerek célját a szükségesség és arányosság alapvető követelményeivel ütköztesse, majd egy második szakaszban részletesen elemezze a rendelkezéseket, hogy ahol szükséges, a javításra irányuló javaslatokat tegyen.

1.3. Előzetes észrevétel

8. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a harmadik országokkal kötött különböző PNR-megállapodásokban szereplő adatvédelmi garanciák harmonizálását célzó általános megközelítést. Ennek ellenére néhány észrevétellel kíván élni.

9. Az ausztráliai PNR-javaslatra is vonatkozik egy, az európai adatvédelmi biztos véleményeiben és a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport véleményeiben következetesen visszatérő megállapítás: a PNR-rendszerek szükségességét és arányosságát igazolni kell.

(1) — Az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleménye az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, vizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról,

— Az európai adatvédelmi biztos 2010. október 19-i véleménye az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésről.

Mindkét vélemény elérhető a weboldalon. <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

(2) A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 10/2011. számú, 2011. április 5-i véleménye az „utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, vizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében” című, európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról:

http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp181_hu.pdf

(3) Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 5-i véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, vizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében, COM(2011) 32 végleges.

(4) Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2011. június 14-i véleménye – Javaslat az európai parlamenti és tanácsi irányelvre az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, vizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében (COM(2011) 32 végleges).

10. E két alapvető követelmény az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikke és az EUMSZ 16. cikke értelmében az adatvédelmi jog lényeges eleme. Az Európai Uniónak biztosítania kell az uniós adatvédelmi jog előírásainak betartását azokban az esetekben is, amikor uniós állampolgárok adatait dolgozzák fel, és azokat az Unió területéről harmadik ország számára továbbítják. Ilyen esetekben a megállapodás aláírása előtt kötelező a szükségesség és arányosság értékelése és megállapítása. A PNR-rendszer szükségességét alátámasztó tényeken kívül az arányosság megkívánja a kitűzött cél és az egyének magánéletének súlyos megsértését eredményező, nagy mennyiségű adatok feldolgozása közötti megfelelő egyensúly megteremtését.

11. A PNR-rendszerek tekintetében a cél a terrorizmus és súlyos (nemzetközi) bűncselekmények elleni küzdelem, a valamennyi utasra vonatkozó, és ezen utasokkal kapcsolatos kockázatértékelés végrehajtása céljából végzett, nagy mennyiségű adatgyűjtés segítségével. Az európai adatvédelmi biztos mindeddig nem talált meggyőző tényre a meglévő vagy tervezett PNR-rendszerek indokolásaiban, például a 2011. márciusi véleményében általa részletesen elemzett uniós PNR-rendszer indoklásában sem⁽⁵⁾.

12. Az európai adatvédelmi biztos ezenkívül hangsúlyozza, hogy még ha a szükségesség megállapítást nyer is, az arányossági feltételnek még mindig teljesülnie kell. Megkérdőjelezi a személyes adatok kiterjedt feldolgozása és a kitűzött cél közötti egyensúlyt, különösen a megállapodástervezet hatálya alá tartozó számos különböző bűncselekmény ismeretében. Számításba veszi, hogy a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemhez további hatékony eszközök állnak rendelkezésre.

13. Az alábbi konkrét észrevételek nem érintik e jelenlegi előzetes és alapvető észrevételt. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a konkrét garanciákat, például az adatbiztonságot, a jogérvényesítést és a felügyeletet előíró, valamint az adattovábbításra vonatkozó rendelkezéseket. Ugyanakkor a rendszer szükségessége és arányossága mellett a fogalom-meghatározások alkalmazási körével és az adatmegőrzés feltételeivel kapcsolatos aggóalmakat is megfogalmaz.

2. A JAVASLAT ELEMZÉSE

2.1. Jogalap

14. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a megállapodás alapjául az Európai Unió működéséről szóló szerződés 82. cikke (1) bekezdésének d) pontja, 87. cikke (2) bekezdésének a) pontja és 218. cikke (6) bekezdésének a) pontja szolgál. Emlékeztet arra, hogy a jogalapot objektív tényezők, elsősorban az intézkedés célja és tartalma alapján

(5) Az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleménye az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, vizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról; lásd még a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport fent említett véleményét.

- kell megválasztani ⁽¹⁾. Ha egy uniós intézkedés vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak eseti jellegű, az intézkedést egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani ⁽²⁾. Kivételesen, amennyiben megállapítást nyer, hogy az intézkedés egyszerre több olyan célkitűzést is követ, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne, az intézkedés a vonatkozó jogalapokra alapítható ⁽³⁾.
15. A röviden összefoglalt ítélkezési gyakorlatra tekintettel, és a 218. cikk (6) bekezdésének a) pontján kívül az európai adatvédelmi biztos szerint a megállapodást nem a 82. cikk (1) bekezdése d) pontjára és a 87. cikk (2) bekezdése a) pontjára, hanem az EUMSZ 16. cikkére kell alapozni.
16. A cél tekintetében emlékeztetni kell arra, hogy az Unió által jelenleg tárgyalt valamennyi PNR-megállapodást annak szükségessége hívta életre, hogy a légitársaságok harmadik országnak történő PNR-adatszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségét összeegyeztessék az alapvető adatvédelmi jogokkal ⁽⁴⁾. A javaslat szövege továbbá számos alkalommal utal a személyes adatok védelmének céljára ⁽⁵⁾.
17. A tartalmat illetően a megállapodásban egyértelmű az adatvédelmi rendelkezések túlsúlya. Úgy tűnik, hogy a 3., a 4.
- és a 6. cikk kivételével a megállapodás csaknem valamennyi rendelkezésében érvényesül az adatvédelmi szempont. Ez nyilvánvaló az 1. cikkben (cél), a 2. cikkben (fogalom meghatározások), az 5. cikkben (megfelelőség) és a 7–19. cikkekben (a PNR-adatok feldolgozására alkalmazandó biztosítékok).
18. A biztosítékokról szóló rendelkezések (7–19. cikk) esetében megjegyzendő, hogy ezek az adatvédelmi jogszabályokra jellemző rendelkezéseket tartalmaznak ⁽⁶⁾. Azt a tényt, hogy egy jogi aktus a jog egy meghatározott területéhez jellemzően kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz, a Bíróság egy konkrét jogalapot indokoló tényezőként értelmezte ⁽⁷⁾.
19. Röviden, az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy személyes adatok magánszolgáltatók általi, egy harmadik ország kérésére történő továbbítását a megállapodás célja, nem pedig a javuló rendőrségi együttműködés alapján kell elrendelni és engedélyezni. Míg a harmadik országnak történő ilyen adattovábbítás az uniós szabályok alapján elvben nem valósulhat meg, a PNR-megállapodás célja az, hogy különleges biztosítékok elfogadásával lehetővé tegyék a személyes adatok uniós adatvédelmi előírásoknak megfelelő továbbítását.
20. Ezen okok miatt az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a megállapodás alapját – legalábbis elsődlegesen – az EUMSZ 16. cikkének kell képeznie ⁽⁸⁾.
- 2.2. Cél és fogalom meghatározások**
21. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a PNR-adatok feldolgozásának lehetséges céljait a javaslat 3. cikke pontosan meghatározza. Sajnálattal veszi azonban tudomásul, hogy a jelenlegi fogalom meghatározások tágabbak, mint az uniós szintű utas-nyilvántartási adatállományról szóló irányelvre vonatkozó javaslat meghatározásai; magát az irányelvet ugyanis szintén tovább kellene szűkíteni, különös tekintettel a kisebb jogsértésekre.
22. Míg az uniós PNR-javaslat fogalom meghatározásai figyelembe veszik a „terroristaként” megjelölt tevékenységek következményeit is – például a személyeket vagy kormányokat érő konkrét károkat (halál, a testi épség elleni támadások, egy közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény stb. lerombolása) –, e javaslat kevésbé konkrét, és jóval célorientáltabb, amikor a személyek, kormányok megfélemlítéséről vagy alapvető politikai és gazdasági struktúrák súlyos destabilizálásáról beszél.
- ⁽¹⁾ Például a különleges adatokról, az adatbiztonságról, az elszámoltathatóságról, az átláthatóságról, a hozzáférés jogáról, a helyesbítési és törlési jogról, a jogorvoslatihoz való jogról, az automatizált feldolgozásról stb. szóló rendelkezések.
- ⁽²⁾ 2/2000. sz. vélemény, cartagenai jegyzőkönyv, 33. bekezdés.
- ⁽³⁾ Ebben az összefüggésben hivatkozhatunk a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, „a személyes adatok védelméről a büntetőügyekben folytatott igazságügyi, valamint a rendőrségi együttműködés területén” című 21. nyilatkozatra is. A 21. nyilatkozat világos szövegezése alátámasztja, hogy az adatvédelmi eszköz jogalapját még a rendőrségi együttműködést igénylő esetekben is az EUMSZ 16. cikkének kell képeznie (adott esetben más rendelkezésekkel együtt). Ez az elemzés semmilyen módon nem érinti az Európai Bizottságon belüli feladatmegosztást.
- ⁽⁴⁾ C-491/01. sz. ügy, British American Tobacco, különösen a 92–93. bekezdések.
- ⁽⁵⁾ Erre vonatkozóan lásd a C-491/01. sz. British American Tobacco ügy 92–93. bekezdését és a C-42/97. sz. Parlament kontra Tanács ügy 38. bekezdését.
- ⁽⁶⁾ Erre vonatkozóan lásd a C-491/01. sz. ügy – British American Tobacco – 92–93. bekezdését és a C-42/97 sz. ügy – Parlament kontra Tanács – 38. bekezdését.
- ⁽⁷⁾ A Bíróság ezt a PNR-ítéletek ténymegállapító részében, a C-317/04. és C-318/04. sz. egyesített ügyek 33. bekezdésében ismeri el.
- ⁽⁸⁾ — Az indokolás megállapítja, hogy az EU adatvédelmi jogszabályai nem teszik lehetővé, hogy a fuvarozók a PNR-adatokat olyan országokba továbbítsák, amelyek nem biztosítják a személyes adatok megfelelő szintű védelmét. „Olyan megoldásra van tehát szükség, amely jogalapot biztosít a(z) adatok [...] továbbítására [...], hogy biztosítani lehessen [...] az egyének jogainak tiszteletét személyes adataik [...] védelme tekintetében”.
- Az egyének jogainak személyes adataik védelme tekintetében történő tiszteletben tartását biztosító célkitűzés ugyancsak világosan megjelenik a preambulumban, az EUSZ 6. cikkét, az EUMSZ 16. cikkét, az EJE 8. cikkét, a 108. sz. egyezményt stb. idéző preambulumbekkezdésben.
- A preambulumban ugyancsak idézi az ausztrál jog vonatkozó adatvédelmi rendelkezéseit, megállapítva, hogy azok rendelkeznek az adatvédelemről, a hozzáférés és a helyesbítés jogáról, az adatok helyesbítéséről és magyarázattal való ellátásáról, valamint a személyes adatokkal való visszaélésre vonatkozó jogorvoslatról és szankciókról.
- A megállapodás 1. cikke (A megállapodás célja) szerint a megállapodás a PNR-adatok továbbításáról rendelkezik. Hozzáteszi, hogy a megállapodás meghatározza ezen adatok továbbításának és felhasználásának feltételeit, valamint az adatok védelmének módját (utólagos kiemelés).

23. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a „megfélemlítés, kényszerítés és nyomás alá helyezés” fogalmainak, valamint az „egy adott ország vagy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy (különösen) társadalmi struktúrái” fogalmának további pontosítása szükséges. Így megelőzhető lenne a PNR-rendszer alkalmazása azokban az esetekben, amelyekben azt semmiképpen sem kellene igénybe venni, úgymint a társadalmi, kulturális vagy politikai vonatkozású, jogszerű tevékenységek (például a békés tüntetések) esetében ⁽¹⁾.
24. Az adatfeldolgozás egyéb kivételes esetekben történő engedélyezése további kérdéseket vet fel, különösen, mivel ez kiterjed „az egészségi állapot veszélyeztetésére”. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a cél ilyen kiterjesztése aránytalan, különösen, mivel, amennyiben ez szükséges, eseti alapon más, célzott eljárások állnak rendelkezésre az egészségi állapot súlyos veszélyeztetésének kezeléséhez. Ezenfelül a PNR-adat nem a legmegfelelőbb eszköz az utasok azonosításához: léteznek megbízhatóbb adatok, különösen az API-adatok.
25. Az európai adatvédelmi biztos ugyancsak megállapítja, hogy a javaslatához mellékelt PNR-adatok listája túllépi az adatvédelmi hatóságok által a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport véleményében arányosnak ítélt szintet ⁽²⁾. Ezt a listát szűkíteni kell. Különösen indokolatlan és törlendő az „Általános megjegyzések” területének beillesztése, amely nem ide vonatkozó – és potenciálisan különleges – adatokat tartalmazhat.

2.3. Különleges adatok

26. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a különleges adatok feldolgozásának kizárását a javaslat hatálya alól, amint az a javaslat 8. cikkében szerepel. E javaslat szövegezése azonban továbbra is arra utal, hogy különleges adatok „feldolgozhatók”. A rendelkezés lehetővé teszi, hogy az ilyen adatokat először a légitársaságok elküldjék, majd egy második szakaszban az állami hatóságok töröljék azokat. A légitársaságok általi adatküldés feldolgozási művelet. Az európai adatvédelmi biztos szerint a légitársaságokat kötelezni kell arra, hogy a különleges adatokat már a feldolgozás forrásánál kiszűrjék.

2.4. Adatbiztonság

27. A javaslat 9. cikke az adatbiztonságról és az adatok sértettségéről szóló átfogó rendelkezést tartalmaz, amely üdvözlendő. Az európai adatvédelmi biztos különösen támogatja az adatbiztonság megsértéséről az ausztrál információügyi biztos hivatalának tett bejelentésre vonatkozó kötelezettséget. Az Európai Bizottság számára történő további információküldés tekintetében a követendő eljárással kapcsolatban további magyarázat szükséges. Az európai adatvédelmi biztos továbbá úgy véli, hogy az adat-

védelmi hatóságok szintén megfelelő címzettjei az ilyen típusú információknak, és a javaslatban kifejezetten meg kellene nevezni őket.

2.5. Felügyelet és végrehajtás

28. A felügyeleti rendszer, beleértve a felügyeleti és elszámoltathatósági intézkedéseket, valamint az állampolgárságon vagy lakóhelyen alapuló megkülönböztetés szigorú tilalmát, üdvözlendő. Az európai adatvédelmi biztos határozottan támogatja az egyének közizgatási jogorvoslatához és hatékony bírósági védelemhez való alapvető jogát is. Úgy véli, hogy az ausztrál információügyi biztos hivatalának szerepe fontos garancia a jogorvoslati lehetőségek és az érintettek jogainak érvényesítése tekintetében.

2.6. Automatizált egyedi döntések

29. A 15. cikk *a contrario* értelmezése szerint az adatok automatikus feldolgozása alapján hozható olyan automatizált döntés, amely az utast nem érinti súlyosan, vagy nem jár rá nézve hátrányos jogi következménnyel. A biztosítékok csak akkor alkalmazandók, ha a döntés súlyosan érintené az utast. Figyelembe véve a személyes adatok PNR-rendszerben tervezett automatizált feldolgozásának tág értelmezését, ez a korlátozás az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint megkérdőjelezhető. A rendelkezés rugalmas értelmezésének elkerülése érdekében azt javasolja, hogy töröljék a „súlyosan” megkötést, és biztosítsák, hogy nem engedélyeznek olyan automatizált döntést, amely az egyén számára hátrányos következményekkel jár.

2.7. Adatmegőrzés

30. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint a javaslat egyik legfőbb hibája az adatmegőrzési időszak 16. cikkben előírt hossza. Az öt és fél éves megőrzési időszak, beleértve az adatok elrejtését teljességgel nélkülöző három évet, nyilvánvalóan aránytalan, különösen, ha ezt a megőrzési időszakot a korábbi ausztrál PNR-rendszerrel hasonlítjuk össze, amely az adatok kizárólag eseti alapú megőrzéséről rendelkezett ⁽³⁾. Alapos indokolásra lenne szükség annak magyarázatául, miért rendelkeznek ilyen hosszú megőrzési időszakkal, amelyet az első ausztrál PNR-rendszer nem ítélt szükségesnek.
31. Az uniós utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos irányelvre vonatkozó javaslatról szóló véleményében szorgalmazott álláspontnak megfelelően az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy valamennyi adat teljes (azaz visszafordíthatatlan) névtelenítésének, ha nem is azonnal az elemzés után, de legkésőbb 30 napon belül meg kell történnie.

⁽¹⁾ E tekintetben például a gyülekezési szabadsághoz való alapvető jogot (az Alapjogi Charta 12. cikke) nem lenne szabad egy túlságosan tág szövegezéssel szigorítani.

⁽²⁾ 2003. június 23-i vélemény az Egyesült Államokban az utasok adatainak továbbítása számára biztosított védelmi szintről, WP78. sz. dokumentum.

⁽³⁾ Ezzel összefüggésben lásd a 29. cikk szerinti munkacsoport véleményét: 2004. január 16-i 1/2004. sz. vélemény a légitársaságok utas-nyilvántartási adatállományának (PNR) továbbítása tekintetében Ausztráliában biztosított védelmi szintről, WP85. sz. dokumentum. A vélemény figyelembe veszi azt a tényt, hogy „a vámhatóság azt az általános politikát alkalmazza, hogy ezeket az adatokat nem őrzi meg. Az utasok 0,05–0,1 %-a tekintetében, akiket további elemzésre kijelölnek a vámhatóságnak, a légitársaságok utas-nyilvántartási adatait átmenetileg megőrzik – de nem tárolják – a határellenőrzési határozat meghozataláig. A határozat meghozatalát követően e személyek utas-nyilvántartási adatait törlik a vámhatóság érintett PAU tisztviselőjének számítógépéről, és nem viszik be ausztrál adatbázisokba.”

2.8. Adattovábbítás

32. A 18. és 19. cikkben biztosított garanciák üdvözlendők, különösen, mivel rendelkeznek az Ausztrálián belül továbbított adatok címzettjeiről, az eseti alapon történő adattovábbításról és minden esetben előírják a továbbítás szükségességének vizsgálatát. Az európai adatvédelmi biztos azonban megállapítja, hogy 18. cikk (1) bekezdésének c) pontjában foglalt kivétellel – amely a személytelen adatok megosztását akár nem eseti alapon is lehetővé teszi – megkerülhető ez a rendelkezés. A személytelenné tétel azonban nem jelenti a szükség esetén az adatokhoz való teljes körű hozzáférést lehetővé tevő azonosításra alkalmas elemek törlését, csupán azok elrejtését, miközben az adatok továbbra is teljes körűen hozzáférhetőek. Ennélfogva az európai adatvédelmi biztos azt ajánlja, hogy ne engedélyezzenek kivételt az „eseti alapú” adattovábbítás elve alól. További biztosítékként javasolja, hogy az adattovábbítást inkább olyan hatóságokra korlátozzák, „amelyek feladata a terrorizmus és nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem”, és ne azokra, amelyek „feladatköre közvetlenül kapcsolódik a(z) ilyen) bűncselekmények megakadályozásához”.
33. Az európai adatvédelmi biztos egyetért azzal, hogy a harmadik országoknak történő adattovábbítás feltétele az eredeti megállapodásban szereplőkkel „azonos” biztosítékok nyújtása. Tekintettel arra, hogy az ezt követő adattovábbítások során így is ellenőrizhetetlenné válhat az adatfeldolgozás módja, valamint a biztosítékok ezen új címzettek által történő eredményes alkalmazását garantáló nemzetközi megállapodás hiányában az európai adatvédelmi biztos továbbá javasolja, hogy ezen adattovábbításokat kössék előzetes bírói engedélyhez.
34. A javaslat előírja, hogy amennyiben valamely uniós tagállam lakosának adatait átadják egy harmadik országnak, az érintett tagállamot értesíteni kell erről, amennyiben az az Ausztrál Vámügyi és Határvédelmi Szolgálat tudomására jut (19. cikk (1) bekezdés f) pont). Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az ilyen adattovábbítások céljából a tagállam számára magyarázatul szolgáló további részleteket kell megadni. Amennyiben az ilyen információátadás hatással van az érintettek, kiegészítő indoklást és biztosítékokat kell nyújtani.
35. Végezetül, az Ausztrálián belüli és a harmadik országoknak történő adattovábbítás tekintetében a 18. és a 19. cikk is tartalmaz egy általános rendelkezést, amely szerint semmi nem akadályozhatja meg, hogy szükség esetén a 3. cikk (4) bekezdésében meghatározott célokból sor kerüljön a PNR-adatok közlésére⁽¹⁾, vagyis kivételes körülmények – például az egészségi állapot veszélyeztetése esetén – szem előtt tartva a személyek létfontosságú érdekeinek védelmét. Az európai adatvédelmi biztos az előbbiekből már kétségeinek adott hangot e kivétel tág értelmezésének kockázatát illetően. Mindemellett nem lát okot arra, hogy a kivételes

körülmények között történő bármely adattovábbításra miért ne vonatkozhatnának a 18. és 19. cikkben előírt biztositékok, különösen a célhoz kötöttség és az adatok minimalizálása tekintetében, valamint a címzett kiletének védelmére és a személyes adatok védelmének engedélyezett szintjére vonatkozóan.

2.9. Légitársaságok általi adattovábbítás

36. A 21. cikk (3) bekezdése értelmében kivételes körülmények között – például konkrét fenyegetés esetén – a PNR-adatok hatóságoknak történő továbbítására járatonként ötnél több alkalommal is sor kerülhet. A fokozott jogbiztonság érdekében az ilyen további adattovábbítások feltételeit részletesebben kell ismertetni, és mindenképp a közvetlen fenyegetésre vonatkozó kiegészítő követelményt kell tartalmazniuk.

2.10. A megállapodás felülvizsgálata

37. Az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a felülvizsgálat feltételeit több szempontból is részletesebben kellene ismertetni. Meg kell határozni az első felülvizsgálatot követő felülvizsgálatok gyakoriságát. Az adatvédelmi hatóságokat továbbá kifejezetten, és nem csupán feltételesen, hozzá kell adni a felülvizsgálati csoporthoz.
38. Az európai adatvédelmi biztos javasolja, hogy a felülvizsgálat az érintett és a PNR-adatok alapján eredményesen elítélt egyének számáról, valamint az érintettek eredményes jogérvényesítéséről történő adatgyűjtés segítségével összpontosítson az intézkedések szükségességének és arányosságának értékelésére is: az értékelésnek magában kell foglalnia az érintettek kérései gyakorlatban történő feldolgozásának ellenőrzését, különösen akkor, ha a közvetlen hozzáférést nem engedélyezték.

3. KÖVETKEZTETÉS

39. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlö a javaslatban – különösen a megállapodás konkrét végrehajtása tekintetében – előírt biztositékokat. Az adatbiztonsági szempontok, valamint a felügyeletre és végrehajtásra vonatkozó rendelkezések kidolgozása kielégítő. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy minden személy jogosult az ausztrál adatvédelmi hatósághoz, valamint az ausztrál igazságügyi hatóságokhoz fordulni. Ezek a javaslat által nyújtott alapvető biztositékok részét képezik.
40. Az európai adatvédelmi biztos ugyanakkor megállapítja, hogy a szöveg jelentősen javítható, különösen a megállapodás hatálya, a terrorizmus fogalmának meghatározása, néhány kivételes cél beemelése és a PNR-adatok megőrzési időtartama tekintetében. A korábbi ausztrál PNR-rendszerrel, valamint az uniós PNR-javaslatlal összehasonlítva ez a megőrzési időszak aránytalan.

⁽¹⁾ Valamint a 10. cikkben meghatározott célokból, az Ausztrálián belül történő adattovábbítás esetén.

41. A megállapodás jogalapját újra kell gondolni. Az ítélkezési gyakorlatra tekintettel, és a 218. cikk (6) bekezdésének a) pontján túl az európai adatvédelmi biztos szerint a megállapodás alapját – legalábbis elsődlegesen – az EUMSZ 16. cikkének, és nem a 82. cikk (1) bekezdése d) pontjának, illetve a 87. cikk (2) bekezdése a) pontjának kell képeznie. Ez maradéktalanul összhangban áll a Lisszaboni Szerződés 21. nyilatkozatával.
42. Ezen észrevételeket az utasadatok kockázatértékelési célból történő, rendszerszerű gyűjtésének minősülő PNR-rendszerek jogszerűségének szélesebb összefüggésében kell értelmezni. A javaslat kizárólag akkor felelhet meg az adatvédelmi keret egyéb előírásainak, ha a rendszer teljesíti az EU Alapjogi Chartája 7. és 8. cikkében és az EUMSZ 16. cikkében a szükségességre és arányosságra vonatkozóan előírt alapvető követelményeket.
43. Az európai adatvédelmi biztos ezért ezenkívül megállapítja, hogy a megállapodás aláírását megelőző végső értékelés során ezekre az alapvető követelményekre nagyobb figyelmet kell fordítani.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 15-én.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos