

Az európai adatvédelmi biztos második véleményének összefoglalója 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 vélemény teljes szövege angol, francia és német nyelven megtalálható az európai adatvédelmi biztos honlapján:
www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. A JAVASLAT ÖSSZEFÜGGÉSEIBEN SZEMLÉLVE

1. 2007 óta folynak a megbeszélések egy EU-n belüli esetleges utas-nyilvántartási adatállományt (PNR) tartalmazó rendszerrel és egy azzal foglalkozó tanácsi kerethatározatra vonatkozó javaslatról⁽¹⁾. Az eredeti javaslatban kötelezni kívánták az EU és harmadik országok között járatokat üzemeltető légi fuvarozókat, hogy PNR adatokat továbbítsanak az illetékes hatóságoknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében. Az európai adatvédelmi biztos véleményét adott ki erről a javaslatról⁽²⁾ és követte az ezzel kapcsolatos fejleményeket.
2. 2011. február 2-án a Bizottság európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányulóan új javaslatot fogadott el az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében történő felhasználásáról (a továbbiakban: a javaslat). Az európai adatvédelmi biztos erre az új javaslatra⁽³⁾ vonatkozóan véleményt adott ki, amelyben további megjegyzéseket és észrevételeket fűzött a szöveghez, egyebek mellett a javaslat szükségességére és arányosságára, alkalmazási körére, a tagállamok közötti információcserére, valamint a PNR adatok megőrzésére vonatkozóan.
3. A Tanács a Bizottság által javasolt szövegről a Parlamenttel folytatott tárgyalások megkezdésére tekintettel 2012. április 23-án általános megközelítést⁽⁴⁾ fogadott el.
4. A jogalkotási eljárást felfüggesztették, mivel az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) elutasította a 2013. április 24-i javaslatot⁽⁵⁾, megkérdőjelezve annak szükségességét és arányosságát. Nemrégiben, a 2015 januárjában történt párizsi terrortámadásokat⁽⁶⁾ követően a megbeszélések újraindultak.
5. A terrorizmus elleni intézkedésekről⁽⁷⁾ szóló 2015. február 11-ei határozatában az Európai Parlament elkötelezte magát amellett, hogy „törekedni fog arra, hogy egy uniós PNR-irányelvet az év vége előtt véglegesítsenek”, és sürgette a Bizottságot, hogy „határozza meg az adatmegőrzési irányelvről szóló EB ítélet következményeit és annak az uniós PNR-irányelvre gyakorolt lehetséges hatását”. Az Európai Parlament a Tanácsot is ösztönözte, hogy előrelépjen az adatvédelmi csomaggal kapcsolatban, hogy az uniós PNR-irányelvről és az adatvédelmi csomagról szóló háromoldalú tárgyalások párhuzamosan folyhassanak. A Bizottságot továbbá meghívták a jogérvényesítési, biztonsági és hírszerző közösségek független szakértői, valamint a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport képviselői véleményének meghallgatására, hogy a PNR-rendszer szükségességét és arányosságát megvitassák.
6. Emellett a határozatban felszólították a tagállamokat „az olyan létező európai szintű platformok, adatbázisok és riasztási rendszerek optimális felhasználására, mint amilyen például a Schengeni Információs Rendszer (SIS) és az előzetes utasinformációs rendszer (APIS)⁽⁸⁾”, és határozottan ösztönözték „a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az uniós ügynökségek közötti jobb információcserét”⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 végleges.

⁽²⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2007. december 20-i véleménye az utas-nyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározati javaslat tervezetéről (HL C 110., 2008.5.1., 1. o.).

⁽³⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2011. március 25-i véleménye 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.

⁽⁴⁾ A Tanács általános megközelítése, 2013. április 23-án elfogadott szöveg, 8916/2.

⁽⁵⁾ Lásd az Európai Parlament 2013. április 23-i határozatát.

⁽⁶⁾ Lásd https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting Az uniós PNR-javaslatokkal kapcsolatban; lásd például az Európai Tanács tagjainak az állam- és kormányfők 2015. február 12-i brüsszeli informális találkozóját követően tett kijelentéseit: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>, valamint a terrorizmus elleni küzdelem uniós koordinátorának az intézkedések végrehajtásáról szóló jelentését: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>

⁽⁷⁾ Az Európai Parlament 2015/2530. sz. határozata.

⁽⁸⁾ A határozat 11. pontja.

⁽⁹⁾ A határozat 22. pontja.

7. Ezzel összefüggésben az előadó 2015. február 17-én átadott egy naprakész jelentést⁽¹⁾ a LIBE bizottságnak. Ebben a dokumentumban a bizottsági javaslat több ponton történő módosítását javasolták, így például az Unión belüli járatok belefoglalását is. A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport levelet küldött a LIBE bizottságnak, amelyben kifejtette a jelentéssel kapcsolatos megjegyzéseit és észrevételeit⁽²⁾. A LIBE bizottság 2015. július 15-i irányadó szavazásán elfogadta, hogy tárgyalásokat kezdeményezzen a Tanáccsal.
8. Az európai adatvédelmi biztos jelen véleménye a javaslatnak a LIBE bizottság és a Tanács által javasolt módosításai-val foglalkozik, az ebben a hónapban megkezdendő háromoldalú tárgyalásokra tekintettel. Ez a vélemény figyelembe veszi az Európai Unió Bíróságának a *Digital Rights Ireland* ügyben 2014. április 8-i hozott ítéletét⁽³⁾ (a továbbiakban: DRI-ítélet), és belefoglalja azt indoklásába.
9. Az európai adatvédelmi biztos tudomásul veszi, hogy Európa súlyos terrortámadásokkal áll szemben és jelentős lépéseket kell tennie. A terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem a jogalkotó által érvényesíteni kívánt jogos érdek, és az európai adatvédelmi biztos, mint független uniós felügyeleti intézmény nem támogat vagy ellenez eleve semmilyen intézkedést. Teljes mértékben tiszteletben tartva a jogalkotó azon szerepét, hogy a javasolt intézkedések szükségességét és arányosságát értékelje, az európai adatvédelmi biztos ebben a véleményében tiszteletteljesen elemzi a magánszemélyek személyes adatainak és magánéletének védelmével kapcsolatos vonatkozásait, figyelembe véve az adatvédelemre és a magánélet védelmére vonatkozó meglévő jogi kereteket és az ítélezési gyakorlatot. Ez az elemzés kapcsolódik küldetésünkhöz, miszerint tanácsot adunk az intézményeknek a politikáik adatvédelmi vonatkozásaival kapcsolatban, különösen, ha súlyos hatást gyakorolnak az adatvédelemhez és a magánélet tiszteletben tartásához való jogra.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

62. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a Tanács és a LIBE bizottság által a javaslaton végzett különböző javításokat, például az adatvédelemre vonatkozó különös rendelkezésekkel, az adatvédelmi tisztviselő jelenlétével, vagy a felügyeleti hatóságok hatáskörébe való kifejezett utalással kapcsolatban.
63. Mindezek mellett a PNR-rendszer alapvető előfeltétele, vagyis a szükségesség és az arányosság elvének való megfelelés, továbbra sem teljesül a javaslatban. A javaslat nem rendelkezik annak átfogó értékeléséről, hogy a meglévő eszközök alkalmasak-e az uniós PNR-rendszer céljának elérésére. Emellett nem írja elő annak részletes elemzését, hogy kevésbé beavatkozó jellegű intézkedések révén el lehetne érni az uniós PNR-rendszer célját. Végezetül a PNR-rendszer nem célzott és tömeges adatgyűjtése és -feldolgozása általános felügyeleti intézkedésnek minősül. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint az átláthatóság és az arányosság követelményeivel csak az a cél lenne összeegyeztethető, ha a PNR-adatokat eseti jelleggel, de csak olyan esetben használnák, amikor konkrétabb mutatók alapján súlyos és konkrét fenyegetésről van szó.
64. Mivel nem áll rendelkezésre információ, hogy megfelelően bizonyították volna a javasolt intézkedések szükségességét és arányosságát, az európai adatvédelmi biztos szerint a javaslat még módosított formájában sem felel meg az Unió Alapjogi Chartájának 7., 8. és 52. cikkében, az EUMSZ 16. cikkében és az EJEE 16. cikkében meghatározott normáknak.
65. Az európai adatvédelmi biztos ösztönözné a jogalkotókat, hogy mérjék fel a jelenlegi fenyegetések elleni konkrétabb kezdeményezéseken alapuló, szelektívebb és kevésbé beavatkozó jellegű felügyeleti intézkedések megvalósításának lehetőségét, adott esetben a járatok, utasok vagy országok célcsoportját szem előtt tartva.
66. A javaslat fent meghatározott lényegi hiányosságai mellett az európai adatvédelmi biztos jelen véleményében tett fő észrevételei a következő szempontokra irányulnak:
 - a javaslatnak az adatmegőrzési időszakot a megőrzési időszakot indokoló objektív szempontok által igazolt mértékre kell korlátoznia,
 - a javaslatnak kifejezettebben kellene arról rendelkeznie, hogy a PNR-adatok terrorista bűncselekmények és súlyos nemzetközi bűncselekmények megelőzésén, felderítésén, kivizsgálásán és büntetőeljárás alá vonásán kívül más célra nem használhatók,
 - valamely illetékes hatóságnak az adatokhoz való hozzáférésre irányuló kérése esetén fősabály szerint valamely bíróság vagy független közigazgatási szerv előzetes jóváhagyására lenne szükség,

⁽¹⁾ A jelentés a következő hivatkozást követve érhető el:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2015-0248&language=EN>

⁽²⁾ A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 2015. március 19-i levele a LIBE bizottság elnökéhez.

⁽³⁾ Az EUB C-293/12 és C-594/12. sz., *Digital Rights Ireland Ltd* egyesített ügyekben 2014. április 8-án hozott ítélete.

- a javaslatnak hivatkozni kellene megfelelő biztosítékokra, a PIU által feldolgozott adatok biztonságának garantálására,
- a PNR-rendszerek alkalmazási körének sokkal korlátozottabbnak kellene lennie, figyelemmel az érintett bűncselekmények típusára. Mindemellett a „súlyos nemzetközi bűncselekmény” és „a közbiztonságot közvetlenül és súlyosan fenyegető veszély” fogalmát pontosítani kellene,
- azon kritériumokat, amelyek alapján az illetékes hatóságok a PNR-adatokhoz hozzáférhetnek, jobban meg kell határozni és pontosítani kell,
- a jogalkotókat felkérjük, hogy várják meg az adatvédelmi csomag elfogadását, hogy a javaslat szerinti követelményeket teljesen összhangba lehessen hozni az elfogadott új rendelkezésekkel,
- az irányelv értékelésének átfogó adatokon kell alapulnia, beleértve azon személyek számát, akiknek bűnösségét adataik feldolgozása alapján ténylegesen megállapították, és nemcsak gyanúsították őket.

Brüsszel, 2015. szeptember 24.

Giovanni BUTTARELLI
európai adatvédelmi biztos
