

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésről szóló bizottsági közleményről

(2010/C 357/02)

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 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 szerinti véleménykérésre, és különösen e rendelet 41. cikkére ⁽²⁾,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

1. Egyeztetés az európai adatvédelmi biztossal

2010. szeptember 21-én a Bizottság közleményt fogadott el az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítéséről ⁽³⁾. A közleményt ugyanezen a napon egyeztetésre elküldték az európai adatvédelmi biztosnak.
- Az adatvédelmi biztos üdvözli, hogy a Bizottság egyeztetést folytatott vele. Az adatvédelmi biztosnak már a közlemény elfogadása előtt lehetősége nyílt rá, hogy közölje informális észrevételeit. Ezek egy részét a végleges dokumentumban figyelembe vették, míg néhány észrevétel továbbra is adatvédelmi aggályokat vet fel.

2. A javaslat összefüggéseiben szemlélve

- A Bizottság által a közleményben felvázolt, az utas-nyilvántartási adatállománnyal kapcsolatos kérdésekre vonatkozó általános megközelítés célja az, hogy egységes keretet biztosítson a PNR-adatok harmadik országoknak történő

továbbításához. A jogbiztonság biztosítása iránti igényen túl, amit a közlemény is megfogalmaz, ezt a harmonizált megközelítést az Európai Parlament is határozottan támogatta, amely az új intézményi keret értelmében jogosult a harmadik országokkal kötött PNR-megállapodások ratifikálására ⁽⁴⁾.

- A közleményt meghatározott harmadik országokkal kötendő PNR-megállapodásokról folytatandó tárgyalásokra vonatkozó ajánlások egészítik ki. Ezek az ajánlások korlátozottak és a vélemény ezek elemzésére nem tér ki. Ugyanakkor a II. fejezet észrevételeket tartalmaz az általános közlemény és az ajánlások közötti kapcsolatra vonatkozóan.
- A PNR-adatok harmadik országok részére történő továbbításával kapcsolatos általános megközelítésen túl a Bizottság a PNR-re vonatkozó uniós megközelítés felülvizsgálatán is dolgozik. A Tanács korábban részletes vitát folytatott egy ilyen uniós keretre irányuló javaslatról, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a korábbi harmadik pillér keretén belül ⁽⁵⁾. E megbeszélések nyomán nem alakult ki konszenzus a PNR-rendszer több lényegi elemét, például az ilyen rendszerben létrehozott adatbázis felhasználását illetően. Ezt követően a stockholmi program szorgalmazta, hogy a Bizottság új javaslatot terjesszen elő, az említett javaslat lényegi elemeire azonban nem tért ki. 2011 elejére várhatóan elkészül az uniós szintű PNR-rendszerről szóló irányelv tervezete.
- Ez a vélemény elsősorban a Bizottság közleményével foglalkozik. Első részében az aktuális adatvédelmi fejlemények tükrében vizsgálja a közleményt, a második részben a PNR-rendszer jogszerűségét tárgyalja, majd a harmadik részben a közleményben szereplő konkrét adatvédelmi kérdésekre tér ki.

⁽⁴⁾ Ez idáig az alábbi országokkal született megállapodás:

- Egyesült Államok: Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma (DHS) részére történő továbbításáról (2007. évi PNR-megállapodás) (HL L 204., 2007.8.4., 18. o.).
- Kanada: Megállapodás az Európai Közösség és Kanada kormánya között az utasinformációs és utas-nyilvántartási adatok feldolgozásáról (HL L 82., 2006.3.21., 15. o.).
- Ausztrália: Megállapodás az Európai Unió és Ausztrália között az Európai Unió utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Ausztrál Vámhatóságnak való továbbításáról (HL L 213., 2008.8.8., 49–57. o.).

⁽⁵⁾ 2007. november 6-án a Bizottság javaslatot fogadott el az utas-nyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározatra vonatkozóan (COM(2007) 654 végleges). Az európai adatvédelmi biztos 2007. december 20-án ismertette a javaslattal kapcsolatos véleményét (HL C 110., 2008.5.1., 1. o.).

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2010) 492 végleges.

II. A JAVASLAT ELEMZÉSE

1. Általános észrevételek

7. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a közlemény horizontális megközelítését, amely összhangban van az Európai Parlamentnek a meglévő és jövőbeli PNR-rendszerek alapos elemzésére és következetes áttekintésére irányuló közel-múltbeli kérésével. A valamennyi ilyen rendszerre alkalmazandó magas szintű és harmonizált védelem határozott támogatást érdemlő célkitűzés.
8. Az adatvédelmi biztos mindazonáltal megkérdőjelezi a PNR-adatok feldolgozásával közvetlenül vagy közvetett módon összefüggésbe hozható különböző kezdeményezések általános időzítését.
9. Míg a közlemény egyaránt említi a PNR-rendszerekre vonatkozó nemzetközi megállapodásokat és az uniós szintű PNR-re irányuló kezdeményezést, addig a közleményben javasolt normák kizárólag a nemzetközi megállapodásokhoz kapcsolódnak. Az uniós keretet egy későbbi szakaszban vitatják meg és dolgozzák ki.
10. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint logikusabb és alkalmasabb menetrend lett volna egy, az uniós jogszabályi keretnek megfelelő adatvédelmi garanciákat tartalmazó uniós rendszer lehetőségének alapos mérlegelése, majd ezen az alapon a harmadik országokkal kötendő megállapodásokkal kapcsolatos megközelítés kidolgozása.
11. Az adatvédelmi biztos ezenkívül rámutat a bűnüldözési célú adatmegosztásról szóló, az EU és az Egyesült Államok között létrejött általános megállapodással kapcsolatban jelenleg folyó munkára⁽¹⁾, amelynek célja olyan új elvek létrehozása, amelyek a személyes adatok Egyesült Államokkal történő cseréjének feltételeként biztosítják az ilyen adatok magas szintű védelmét. Az EU és az Egyesült Államok között folyó tárgyalások eredményének hivatkozási alapul kell szolgálnia az EU és tagállamai által kötendő további kétoldalú megállapodásokhoz, ideértve az EU és az Egyesült Államok közötti PNR-megállapodást is.
12. Ebben az összefüggésben mérlegelendő szempont továbbá, hogy a Bizottság jelenleg az uniós adatvédelmi keretet általános áttekintését végzi annak érdekében, hogy 2010 vége előtt közleményt, 2011 során pedig egy új szabályozási keretre vonatkozó javaslatot terjesszen elő⁽²⁾. Ez a felülvizsgálati folyamat a „poszt-lisszaboni” kereten belül zajlik,
- amely közvetlen hatással van az adatvédelmi elveknek az EU korábbi pilléreire, többek között a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre való horizontális alkalmazására.
13. A következetesség biztosítása érdekében az EU-nak meg kell állapodnia belső eszközeiről és e belső eszközöket alapul véve tárgyalásokat kell folytatnia a harmadik országokkal kötendő megállapodásokról. Az általános menetrendnek éppen ezért először is az általános uniós adatvédelmi keretre, majd azt követően egy uniós szintű PNR-rendszer esetleges szükségességére, és végül a harmadik országokkal folytatott adatcserének az aktualizált uniós kereten alapuló feltételeire kell összpontosítania. Ebben a szakaszban a PNR-adatok harmadik országok részére történő továbbítására vonatkozó feltételek meghatározása során a jövőbeli EU-USA megállapodásban előirányzott garanciákat is figyelembe kell venni.
14. Az adatvédelmi biztos tisztában van azzal, hogy különböző eljárásbeli és politikai okokból ez az ideális sorrend a gyakorlatban nem érvényesül. Mindazonáltal úgy véli, hogy az egyes érintett bizottsági, tanácsi és parlamenti szereplőknek szem előtt kell tartaniuk az e különböző lépések mögött húzódó elgondolást. Mivel ezzel párhuzamosan egyéb, elsősorban az uniós kerettel és az EU és az Egyesült Államok közötti tárgyalásokkal kapcsolatos történések zajlanak, kellő figyelmet kell fordítani az említett következetességre, valamint az EU-n belül és az adattovábbítások összefüggésében az adatvédelmi garanciákra vonatkozó harmonizált megközelítésre. Konkrétabban szólva ez a következőket jelenti:
- a harmadik országokkal folytatott PNR-tárgyalások véglegesítése előtt figyelembe kell venni az uniós szintű PNR-rel kapcsolatos hatásvizsgálat eredményeit;
 - gondoskodni kell arról, hogy a jelenlegi PNR-megoldások felülvizsgálatából levonják a megfelelő tanulságot;
 - valamint az Egyesült Államokkal folytatott tárgyalásokat illetően a PNR-tárgyalásokat össze kell kapcsolni az adatok bűnüldözési célú megosztására vonatkozó általános megállapodásról folytatott megbeszélésekkel. Ez az egyetlen módja annak, hogy mindkét megállapodásban következetes garanciákat biztosítsanak.
15. Végül az adatvédelmi biztos felveti a közlemény és a Bizottság által kidolgozott iránymutatások közötti összefüggés kérdését. A kérdés az, milyen mértékben szükséges pontos garanciákat és feltételeket meghatározni a közleményben kidolgozott normákban, illetve az egyes országokra vonatkozó iránymutatásokban: ha az átfogó cél a PNR-adatok feldolgozására és cseréjére vonatkozó feltételek harmonizálása, az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a lehető leginkább korlátozni kell az egyes nemzetközi megállapodások mozgásterét, valamint hogy a normáknak pontos keretet kell meghatározniuk. E normáknak ténylegesen befolyásolniuk kell a megállapodások tartalmát. Az alábbiakban olvasható számos észrevétel szerint e tekintetben fokozottabb pontosság van szükség.

⁽¹⁾ Lásd különösképpen a Bizottság által a személyes adatok védelméről és a bűnüldözési célú adatmegosztásról az Európai Unió (EU) és az Amerikai Egyesült Államok (USA) között kötendő nemzetközi megállapodásról 2010 januárjában indított konzultációt, valamint a 29. cikk alapján létrejött munkacsoport és az európai adatvédelmi biztos vonatkozó dokumentumait, amelyek a következő címen érhetők el: http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm

⁽²⁾ A Bizottság elindította a jelenlegi jogszabályi keret felülvizsgálatának folyamatát, amely egy 2009 májusában megrendezett magas szintű konferenciával vette kezdetét. Ezt 2009 végéig tartó nyilvános konzultáció, valamint 2010 júliusában az érdekeltekkel folytatott számos egyeztetés követte. A 29. cikk alapján létrejött munkacsoport által készített dokumentum, amelyben az európai adatvédelmi biztos is aktív szerepet vállalt, a következő oldalon érhető el: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues

2. A rendszer jogszerűsége

16. Az adatvédelmi biztos a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoporthoz hasonlóan már számos véleményben⁽¹⁾ hangsúlyozta, hogy egyértelműen alá kell támasztani a PNR-rendszerek kidolgozásának létjogosultságát, legyenek ezek akár az Unión belüli, akár a harmadik országokkal való adatcserét szolgáló rendszerek. Az intézkedések szükségességét konkrét adatokkal kell bizonyítani és alátámasztani, majd azt az egyének magánéletébe történő beavatkozás szintjének tükrében értékelni kell és azzal egyensúlyba kell hozni az arányos és legkevésbé beavatkozó eredmény biztosítása érdekében. Az a tény, hogy a közlemény 2.2. pontjában említettek szerint a legújabb technológiai fejlemények jelenleg széles körű hozzáférést és elemzést tesznek lehetővé, önmagában nem indokolja a valamennyi utas ellenőrzését célzó rendszer létrehozását. Más szóval: az eszközök rendelkezésre állása nem szentesítheti a célt.
17. Az alábbiakban ismertetetteknek megfelelően az adatvédelmi biztos azon a véleményen van, hogy az ártatlan személyek adatainak kockázatértékelési célból történő tömeges továbbítása súlyos arányossági problémákat vet fel. Az adatvédelmi biztos különösképpen megkérdőjelezi a PNR-adatok előreható felhasználását. Míg az adatok visszaható jellegű felhasználása, amennyiben az egy már elkövetett bűncselekmény vizsgálatának részét képezi, nem vet fel komoly aggályokat, addig a valós idejű és az előreható felhasználás kritikusabb elbírálás alá esik.
18. A közlemény megfogalmazása szerint a PNR-adatokat még „valós idejű” összefüggésben is „bűncselekmények megelőzése céljából, bűncselekmény elkövetése előtt vagy elkövetése miatt, bizonyos személyek ellenőrzésére vagy letartóztatására” használnák fel, „bizonyos előre meghatározott, tényeken alapuló kockázati mutatók” alapján⁽²⁾. Az adatvédelmi biztos szerint az az alapvető elgondolás, hogy kockázati mutatók alapján, bűncselekmény elkövetése előtt adott személyeket illetően intézkedéseket hozzanak, előreható intézkedés, amelynek bűnüldözési kontextusban való alkalmazása hagyományosan szigorúan meghatározott és korlátozott.
19. Mindemellett sem a kockázati mutatók, sem pedig a „kockázatértékelés” fogalma nem kellően pontosan körülírt, és utóbbi könnyen összetéveszthető a „profilalkotás” fogalmával. Ezt a hasonlóságot tovább erősíti, hogy az állítólagos célkitűzés „tényeken alapuló utazási és (...) viselkedési minták” kialakítása. Az adatvédelmi biztos megkérdőjelezi az eredeti tények és az azokból következtetés útján meghatározott minták közötti összefüggést. A folyamat célja, hogy valamely egyénre kockázatértékelést – és esetlegesen kényszerítő intézkedéseket – alkalmazzon az adott személyhez nem köthető tények alapján. Amint azt az uniós szintű PNR-re irányuló javaslatról szóló korábbi véleményében is megfogalmazta, az adatvédelmi biztos fő aggálya azzal kapcsolatos, hogy „az egyes személyekkel kapcsolatos döntéseket olyan minták és kritériumok alapján

hozzák meg, amelyek az utasok összességének adataira épülnek. Így egy adott személyre vonatkozó döntések (legalábbis részben) más személyek adataiból nyert minták alapján lennének meghozhatók. Tehát a döntéseket elvont kontextusban hozzák meg, ami jelentős következményekkel járhat az adatalanyokra nézve. Rendkívül nehéz az egyén számára az ilyen döntésekkel szembeni védekezés”⁽³⁾.

20. Éppen ezért az ilyen módszerek széles körű alkalmazása, ideértve az összes utas ellenőrzését is, súlyos kérdéseket vet fel a magánélet védelmével és az adatvédelemmel kapcsolatos alapvető elveknek való megfeleléssel kapcsolatban, ideértve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében, az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkében, valamint az EUMSz. 16. cikkében foglalt elveket is.
21. A PNR-rendszerek jogszerűségére vonatkozó valamennyi végleges döntésnek figyelembe kell vennie ezeket a szempontokat, amelyeket az uniós szintű PNR-projekt keretében folyó hatásvizsgálatban elemezni és részletezni kell. A menetrendet úgy kell meghatározni, hogy az a PNR-rendszerekre vonatkozó általános követelmények kidolgozása során lehetővé tegye az említett hatásvizsgálat eredményeinek gondos mérlegelését.

3. A javasolt normák tartalma

22. A PNR-rendszerek jogszerűségére vonatkozó fenti alapvető észrevételek sérelme nélkül az európai adatvédelmi biztos üdvözli a jelek szerint az uniós adatvédelmi elvek által ihletett normák részletes listáját, amely számos tekintetben megerősítheti az egyes megállapodásokban előírt adatvédelmet. Az alábbiakban az e normákban felismert hozzáadott értéket, illetve hiányosságokat ismertetjük.

A megállapodások megfelelése és jogilag kötelező jellege

23. A közlemény megfogalmazása alapján az adatvédelmi biztos úgy értelmezi, hogy a megfelelés értékelése történhet a fogadó ország általános adatvédelmi kerete, illetve a körülmények alapján, a személyes adatok feldolgozására irányadó valamely nemzetközi megállapodásban foglalt jogilag kötelező kötelezettségvállalásoktól függően. Figyelembe véve, milyen jelentős szerepet játszanak a nemzetközi megállapodások a megfelelésértékelések szempontjából, az adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy valamennyi érintett fél esetében egyértelműen meg kell határozni a megállapodások jogilag kötelező jellegét, és véleménye szerint ezt arra vonatkozó kifejezett utalással kell kiegészíteni, hogy a megállapodások közvetlenül érvényesíthető jogokkal ruházzák fel az adatalanyokat. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy ezek az elemek a megfelelésértékelés egyik lényegi szempontját alkotják.

Hatály és cél

24. Az elvek felsorolásának első két pontja a cél korlátozására vonatkozik. Az „adatok felhasználása” alcím alatt az első pont a bűnüldözési és biztonsági célokat említi, majd a

⁽¹⁾ 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. A 29. cikk alapján létrejött munkacsoport véleményei az alábbi oldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽²⁾ A közlemény 4. oldala, 2.1. pont.

⁽³⁾ 2007. december 20-i vélemény az utas-nyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározati javaslat tervezetéről, HL C 110., 2008.5.1., 4. o.

terrorizmusra és a súlyos nemzetközi bűncselekményekre utal, a vonatkozó uniós eszközökben foglalt „megközelítés” alapján. Az adatvédelmi biztos megkérdőjelezi ezt a szóhasználatot, amely úgy értelmezhető, hogy a jövőbeli megállapodások nem pontosan e fogalom meghatározásokon alapulnak majd, csupán azok ihletik majd őket. A jogbiztonság szempontjából elengedhetetlen a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények fogalmának pontos meghatározása, valamint a közleményben említett uniós eszközök megnevezése. Ezenfelül az adatvédelmi biztos emlékeztet arra, hogy a bűncselekmények egyes típusai esetében a PNR-rendszerbe való felvétel előfeltétele, hogy azok teljesítsék a szükségesség és az arányosság kritériumait.

25. A második pont a jelek szerint inkább a hatály (a gyűjtött adatok jellegére), semmint a cél elvére utal. Az adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy a közlemény nem tartalmazza a továbbítható adatok felsorolását, mivel a kicserélhető adatkategóriák meghatározását az egyes megállapodásokra bízta. Az eltérések, valamint egyes harmadik országokkal kötött megállapodások aránytalan adatkategóriákra történő kiterjesztésének elkerülése érdekében az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a normákat az adatkategóriák közös és mindenre kiterjedő listájával kellene kiegészíteni, az adatcsere céljával összhangban. Az adatvédelmi biztos e tekintetben felhívja a figyelmet a 29. cikk alapján létrejött munkacsoport véleményeire, amelyek ismertetik az elfogadható adatkategóriákat, illetve azokat, amelyek az adatalanyaok alapvető jogai szempontjából túlzónak tekinthetők ⁽¹⁾. A kizárandó adatkategóriák elsősorban a különlegesnek minősülő – és a 95/46/EK irányelv 8. cikke értelmében védett – adatok, a különleges szolgáltatásra vonatkozó információk (SSI) és kérelmek (SSR), az egyéb kiegészítő információk (OSI), a nyílt vagy üres szövegmezők (például az „Általános megjegyzések” mező, amelyben különleges adatok szerepelhetnek), valamint a törzsutasokra vonatkozó információk és a „viselkedési adatok”.

Különleges adatok

26. A közlemény kimondja, hogy a különleges adatokat csak kivételes körülmények között szabad felhasználni. Az adatvédelmi biztos helyteleníti ezt a kivételt. Úgy véli, hogy a kivételre vonatkozó feltételek túlságosan átfogók, és semmiféle garanciát nem nyújtanak: az eseti alapon történő adatfelhasználás csupán példaként szerepel; ezenkívül a célkorlátozásnak a PNR-adatok mindennemű feldolgozására alkalmazható általános elvnek, nem csupán a különleges adatokra vonatkozó garanciának kell lennie. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint a különleges adatok feldolgozásának engedélyezése – még korlátozott körülmények között is – nem az adatvédelmi szempontból legmegfelelőbb, hanem sokkal inkább a legkevésbé megfelelő rendszerhez közelítené az összes PNR-rendszerben érvényes adatvédelem szintjét. Éppen ezért az adatvédelmi biztos a különleges adatok feldolgozásának teljes körű, elvi kizárására szólít fel.

⁽¹⁾ A 2003. június 23-i vélemény az Egyesült Államokban az utasok adatainak továbbítása számára biztosított védelmi szintről, WP78. 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

Adatbiztonság

27. A közleményben ismertett általános adatbiztonsági kötelezettség kielégítőnek minősül. Az adatvédelmi biztos ugyanakkor úgy véli, hogy ennek kiegészítéséként a biztonság megsértésének esetére kölcsönös tájékoztatási kötelezettséget kell előírni: az adatok átvevői kötelesek lennének tájékoztatni kollégáikat, amennyiben a kapott adatok jogellenesen közlésre kerültek. Ez erősíteni fogja a biztonságos adatfeldolgozás iránti fokozott felelősséget.

Végrehajtás

28. Az adatvédelmi biztos támogatja a közleményben előírányozott felügyeleti rendszert, ideértve a felügyeleti és elszámoltathatósági intézkedéseket. Ezenfelül határozottan támogatja az egyének közigazgatási és bírósági jogorvoslatához való jogát is. A hozzáférési jogokat illetően úgy értelmezi, hogy nem lehet előírni korlátozást, ami üdvözlendő. Amennyiben kivételes esetben korlátozásra lenne szükség, a normákban egyértelműen meg kell határozni annak pontos alkalmazási körét és a szükséges garanciákat, ideértve elsősorban a közvetett hozzáférési jogot.

Adattovábbítás

29. Az adatvédelmi biztos elégedett az adatok eseti alapon történő továbbítására vonatkozó korlátozással, attól függetlenül, hogy a címzett egyéb kormányhatóság vagy harmadik ország. Megítélése szerint ezen az elven túl a harmadik országok részére történő adattovábbításra vonatkozó célkorlátozásnak magában kell foglalnia a harmadik országon belüli egyéb kormányhatóságok részére történő adattovábbítást is. Így megelőzhető a PNR-adatok további felhasználása vagy a más célból feldolgozott egyéb adatokkal történő összehasonlítása. Az adatvédelmi biztos szerint különösen aggasztó a más adatbázisokból, például az Egyesült Államok esetében az utazási engedélyt jóváhagyó elektronikus rendszerből (ESTA) származó adatokkal történő összevetés kockázata. Megjegyzi, hogy az Egyesült Államok közelmúltbeli határozata nyomán, amelynek értelmében az ESTA-kérelmek díjkötelessé válnak, a rendszer hozzájut az utasok hitelkártyaadataihoz. Az adatvédelmi biztos egyértelmű korlátozást szorgalmaz, amellyel megelőzhető az információknak a PNR-megállapodás hatályán túlmutató, más adatokkal történő jogtalan összevetése.

Adatmegőrzés

30. Az adatmegőrzés határideje a gyakorlatban jelenleg nem harmonizált. Az adatvédelmi biztos úgy véli, hogy a PNR-adatokat elvi megfontolásból törölni kell, ha az adattovábbítás alkalmával végzett ellenőrzés nem vont maga után végrehajtási intézkedést. Amennyiben a nemzeti körülmények indokolják az adatok korlátozott ideig tartó megőrzését, az adatvédelmi biztos véleménye szerint az adatmegőrzés maximális időtartamát a normákban meg kell határozni. Ezenfelül meg kell erősíteni a tisztviselők

hozzáférési jogára vonatkozó időbeli korlátozás elvét, valamint mérlegelni kell az adatok fokozatos névtelenítésének nem példaként, hanem kötelezettségként való előírását.

Az adattovábbítás módozatai

31. Az adatvédelmi biztos egyetért azzal, hogy a PNR-adatok továbbítására kizárólag a „push” (továbbító) rendszert használják. Konkrét garanciákat kér, amelyek biztosítják, hogy a gyakorlatban a „push” legyen az egyetlen ténylegesen használt rendszer. A tapasztalatok és az adatvédelmi hatóságok által végzett ellenőrzések ugyanis azt mutatják, hogy a már hatályos megállapodásokban előírt kötelezettségek ellenére, különösen az Egyesült Államok PNR-je tekintetében, továbbra is használatban van egy „pull” (lehívó) rendszer, valamint hogy a „push” rendszerrel párhuzamosan az egyesült államokbeli hatóságok a számítógépes helyfoglalási rendszerek révén szélesebb körben hozzáférnek a PNR-adatokhoz. Jogi és műszaki intézkedéseket kell hozni a „push” rendszer megkerülésének megelőzése érdekében.
32. Meg kell határozni a légitársaságok által végzett adattovábbítások gyakoriságát („méltányos”), valamint meg kell állapítani az adattovábbítások maximális számát. Ehhez a feladathoz az adatvédelmet leginkább tiszteletben tartó előírásokat biztosító meglévő rendszereket kell alapul venni.

Általános fogalmak

33. Az adatvédelmi biztos mindemellett fokozottabb pontosságra szólít fel a PNR-megállapodások végrehajtásának alapvető elemei tekintetében. A megállapodások időtartamát („meghatározott”, „szükséges”) és azok felülvizsgálatát („időszakos”) horizontális szempontból pontosabban meg kell határozni. Különösképpen pontosításra szorul a közös felülvizsgálatok időszakos jellege, valamint a megállapodások hatálybalépését követően megadott határidőn belül elvégzendő első felülvizsgálatra vonatkozó kötelezettség: javasolt lenne legfeljebb hároméves időtartam előírása.

III. KÖVETKEZTETÉS

34. Az adatvédelmi biztos üdvözli a Bizottság által a közleményben ismertetett horizontális megközelítést. Ez elengedhetetlen lépés a PNR-adatok cseréjére vonatkozó átfogó keret megteremtése felé. Ezt az általános kedvező értékelést azonban komoly aggodalmak árnyékolják be.

35. A közleményben felvázolt PNR-rendszerek önmagukban nem teljesítik az ezen véleményben, valamint az európai adatvédelmi biztos és a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport korábbi véleményeiben meghatározott szükségeségi és arányossági kritériumokat. Ahhoz, hogy elfogadhatók legyenek, a személyes adatok gyűjtésének és feldolgozásának feltételeit jelentősen korlátozni kell. Az adatvédelmi biztos különösen aggasztónak találja a PNR-rendszerek kockázatértékelés vagy profilalkotás céljára történő felhasználását.
36. A PNR-normák kidolgozásakor figyelembe kell venni az általános adatvédelmi keretet és a kapcsolódó uniós jogi fejleményeket, valamint általánosabb szinten az adatcserére vonatkozó megállapodásokkal kapcsolatban, különösen az Egyesült Államokkal folytatott tárgyalásokat. Gondoskodni kell arról, hogy egy az Egyesült Államokkal kötendő jövőbeli PNR-megállapodás összhangban álljon az Egyesült Államokkal kötött általános adatvédelmi megállapodással. A más harmadik országokkal kötött PNR-megállapodásoknak szintén ezt a megközelítést kell követniük.
37. Elengedhetetlen, hogy minden harmadik országgal kötött megállapodás figyelembe vegye az új adatvédelmi követelményeket, amint azok a Lisszabon utáni intézményi kereten belül megszületnek.
38. Az adatvédelmi biztos a valamennyi megállapodásra alkalmazandó minimális garanciák tekintetében az általános megközelítés pontosítására szólít fel: különösképpen szigorúbb feltételeket kell alkalmazni a különleges adatok feldolgozása, a célkorlátozás elve, az adattovábbítás feltételei és az adatmegőrzés tekintetében.
39. Végül, az adatvédelmi biztos ragaszkodik ahhoz, hogy minden megállapodás közvetlenül érvényesíthető jogokkal ruházza fel az adatalányokat. Az adatalányok, valamint a felügyeleti hatóságok által kezdeményezett végrehajtási eljárások hatékonysága nélkülözhetetlen feltétele a megállapodások megfelelése értékelésének.

Kelt Brüsszelben, 2010. október 19-én.

Peter HUSTINX

európai adatvédelmi biztos