

Összefoglaló az európai adatvédelmi biztosnak a második uniós intelligens határellenőrzési csomagról szóló véleményéről

(A vélemény teljes szövege angol, francia és német nyelven megtalálható az európai adatvédelmi biztos honlapján: www.edps.europa.eu)

(2016/C 463/11)

ÖSSZEFOGLALÓ

Egy a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Unió területére történő be- illetve kilépését feljegyző be- és kiléptetési rendszer (a továbbiakban: EES) már régóta szerepelt az uniós jogalkotó elképzelései között. A Bizottság három javaslatot fogadott el az első Intelligens Határellenőrzési Csomag részeként 2013-ban. A társjogalkotók komoly aggodalmakat fejezték ki, és a csomagról nem született egyetértés. Ezután ezekre az aggályokra válaszul a Bizottság elindította működőképességi igazolási munkáját, és ebben az évben kiadta a második Intelligens Határok Csomagot, amely ezúttal két felülvizsgált javaslatot tartalmaz.

Az európai adatvédelmi biztos gondosan elemezte ezeket a javaslatokat, és ajánlásokat ad ki annak érdekében, hogy segítse a jogalkotót és biztosítsa, hogy az EES rendszerének jogi kerete megfeleljen az uniós adatvédelmi jognak és különösen az EU Alapjogi Chartája 7. és 8. cikkének.

Az európai adatvédelmi biztos elismeri a szükségét egy koherens és hatékony határvédelmi és biztonsági rendszernek. Ezek a javaslatok egy kritikus időpontban érkeztek, amikor az Európai Uniót ezen a téren különösen nagy kihívások érik. Mindazonáltal az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet az EES keretében javasolt adatkezelés jelentős és potenciálisan beavatkozó természetére, amelyet ennek megfelelően a Charta 7. és 8. cikke alapján is értékelni kell. A szükségesség és az arányosság az EES esetében mind általánosan vizsgálandó, figyelemmel az uniós területén már rendelkezésre álló információs technológiai rendszerek kiterjedtségére, mind pedig egyedileg, azoknak az egyes harmadik országbeli állampolgároknak az esetében, akik jogszerűen látogatnak az Európai Unió területére. Az európai adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy az EES adatokat két eltérő céllal fogják kezelni, egyrészt határellenőrzési és könnyítési céllal, másrészt rendészeti célok érdekében. Az európai adatvédelmi biztos erőteljesen javasolja az e célok közötti hangsúlyos különbségtételt a 2016-os EES javaslat egészében, mivel ezek a célok más hatással vannak a magánélet védelméhez való jogra és az adatkezelésre.

Habár üdvözli azt, hogy nagyobb figyelmet kaptak a korábban kifejezett, a magánélet védelmével és az adatkezeléssel kapcsolatos aggodalmak, valamint, hogy a felülvizsgált javaslatokban számos előrelépés tapasztalható, az európai adatvédelmi biztos komoly aggályát fejezi ki az EES javaslat számos elemével szemben, amelyet igazolni vagy felülvizsgálni szükséges a jogalkotó részéről, így különösen:

- az EES adatok öt éves adatkezelési ideje. Az európai adatvédelmi biztos felhívja a figyelmet arra, hogy jobban be kell mutatni az itt tartózkodók adatainak öt évig történő kezelésének szükségességét, és hogy valamennyi személyes adat öt évig történő kezelése az EES-ben aránytalanul tűnik,
- az arcképfelvétel gyűjtése a vízumkötelezettség alá eső utazók esetében, akiknek az arcképe már szerepel a VIS-ben,
- a rendészeti szervek EES adatokhoz történő hozzáféréseinek szükségessége, amelyet nem támaszt alá megfelelő bizonyíték,
- az érintett részéről történő ujjlenyomatadás előírása a róla felvett személyes adatokhoz történő hozzáférés, illetve azok javítási illetve törlési jogának érvényesítéséhez, ami e jogok hatékony gyakorlásának fontos korlátja lehet.

A vélemény emellett további javaslatokat is tartalmaz az adatkezelés és a magánélet védelméhez való jog terén, amelyeket szükséges lenne figyelembe venni a jogalkotási eljárásban, beleértve a rendszer biztonságosságát is.

I. BEVEZETÉS ÉS HÁTTÉR

1. A Bizottság a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unió területére történő be- illetve kilépését feljegyző be- és kiléptetési rendszer kiépítésére vonatkozó szándékát első alkalommal 2008-ban jelentette be⁽¹⁾. Ekkor az európai adatvédelmi biztos első alkalommal előzetes véleményt⁽²⁾ adott ki az elképzelésről, és 2011 júliusában emelt ki egyes fontos elemeket véleményében⁽³⁾. A Bizottság tovább részletezte az elképzeléseit 2011 októberi közleményében⁽⁴⁾, amelynek címe „Intelligens határellenőrzés – választási lehetőségek és a követendő út”, amelyről a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport véleményt adott⁽⁵⁾. Az európai adatvédelmi biztos szintén kifejtette véleményét egy közös kerekasztalon, amelyre számos érdekelteket meghívtak⁽⁶⁾.
2. 2013 februárjában a Bizottság elfogadott három javaslatot az első intelligens határellenőrzési csomag részeként: egy javaslatot egy be- és kiléptetési rendszer kiépítéséről⁽⁷⁾ (a továbbiakban: 2013-as EES javaslat), egy javaslatot a regisztráltutas-program létrehozásáról⁽⁸⁾ (a továbbiakban: 2013-as RTP javaslat) és egy javaslatot a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosításáról⁽⁹⁾ ezeknek a változásoknak a megfelelő átvezetéséhez. A csomag rögtön az elején kritikákat kapott mindkét társjogalkotótól a műszaki, műveleti és költségoldali megfontolások, valamint a komoly adatvédelmi aggályok miatt. Ugyanebben az évben az európai adatvédelmi biztos kiadta első konkrét ajánlásait a három javaslatról egy vélemény⁽¹⁰⁾ formájában. A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport szintén kiadott egy véleményt⁽¹¹⁾, amelyhez az európai adatvédelmi biztos hozzájárult, és amely megkérdőjelezte egy be- és kiléptetési rendszer mint olyan szükségességét.
3. 2014 elején az ezekre az aggályokra adandó válaszként a Bizottság bejelentette, hogy működőképességi igazolási eljárást indít, amely két lépésből áll: először egy műszaki tanulmány⁽¹²⁾ és egy költségtanulmány készül⁽¹³⁾ a legmegfelelőbb lehetőségek és megoldások megtalálására az intelligens határellenőrzés megvalósításához, amelyet 2015 folyamán egy tesztprojekt követ⁽¹⁴⁾ a Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (a továbbiakban: eu-LISA) vezetésével annak érdekében, hogy ellenőrizzék a különféle beazonosított lehetőségeket. Ezzel párhuzamosan a Bizottság elindított egy három hónapos nyílt konzultációt⁽¹⁵⁾ 2015 júliusában, hogy begyűjtse az állampolgárok és a szervezetek véleményét, amihez az európai adatvédelmi biztos is hozzájárult⁽¹⁶⁾.
4. 2016. április 6-án a Bizottság kiadta a második intelligens határellenőrzésről szóló csomagot⁽¹⁷⁾. Ez alkalommal csupán egyetlen rendszer létrehozását javasolja: a be- és kiléptetési rendszert (a továbbiakban: EES rendszer).

⁽¹⁾ A Bizottság 2008. február 13-i közleménye az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről, COM(2008) 69 végleges.

⁽²⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2008. március 3-i előzetes észrevételei a határigazgatásról szóló három közleményről.

⁽³⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2011. július 7-i véleménye a migrációról szóló bizottsági közleményről.

⁽⁴⁾ A Bizottság 2011. október 25-i közleménye: Intelligens határellenőrzés – választási lehetőségek és a követendő út, COM(2011) 680 végleges

⁽⁵⁾ A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport megjegyzéseket fűzött a Bizottság Intelligens határellenőrzésről szóló közleményéhez 2012. június 12-i Malmström biztosnak írt levelében.

⁽⁶⁾ Az európai adatvédelmi biztos kiadta az intelligens határellenőrzésről és az adatvédelmi következményekről, Brüsszel, 2013. április 10. Az összefoglaló angol nyelven elérhető: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁷⁾ Javaslat az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kiléptetési adatainak rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról szóló Európai Parlament és tanács rendeletről, COM(2013) 95 végleges.

⁽⁸⁾ Javaslat a regisztráltutas-program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről, COM(2013) 97 végleges.

⁽⁹⁾ Javaslat a határregisztrációs rendszer és a regisztrált-utas program tekintetében az 562/2006/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről, COM(2013) 96 végleges.

⁽¹⁰⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2013. július 18-i véleménye a határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról szóló rendeletre és a regisztráltutas-program (RTP) létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslatokról.

⁽¹¹⁾ A 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 2013. június 6-i 05/2013. számú véleménye az intelligens határellenőrzésről.

⁽¹²⁾ A műszaki tanulmány angol nyelven Technical Study on Smart Borders – Final Report, October 2014 címmel elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf

⁽¹³⁾ A költségtanulmány angol nyelven Technical Study on Smart Borders – Cost Analysis, October 2014 címmel elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf

⁽¹⁴⁾ Az eu-LISA végső jelentés eu-LISA Final Report on the Smart Borders Pilot Project, December 2015 címmel elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ A Bizottság nyílt konzultációja az intelligens határellenőrzésről, angol nyelven elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

⁽¹⁶⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2015. november 3-i hivatalos megjegyzései a Bizottságnak az intelligens határellenőrzésről szóló nyílt konzultációjához.

⁽¹⁷⁾ Lásd a sajtóközleményt itt: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_hu.htm

A Bizottság úgy határozott, hogy a 2013-as EES és a 2013-as Schengeni határellenőrzési kódex javaslatát felülvizsgálja, míg a 2013-as RTP javaslatát visszavonja. A mai intelligens határellenőrzési javaslat részei:

- a Bizottság közleménye a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről ⁽¹⁾,
 - javaslat az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről ⁽²⁾ (a továbbiakban: 2016-os EES javaslat), és
 - javaslat a (EU) 2016/399 rendeletnek ⁽³⁾ a határregisztrációs rendszer alkalmazása tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletről ⁽⁴⁾, (a továbbiakban: 2016-os schengeni határellenőrzési kódex módosításáról szóló javaslat).
5. Emellett egy részletes hatásvizsgálat ⁽⁵⁾ kíséri mindkét javaslatot.
6. Az intelligens határellenőrzési csomag új lendületet kapott az elmúlt időben jelentkezett migrációs krízis és a közel-múltbeli európai terrortámadások miatt. A holland elnökség és a szlovák elnökség bejelentette, hogy intenzív munkát kívánnak folytatni a csomaggal kapcsolatban azzal a céllal, hogy 2016 végére politikai megállapodást érjenek el ⁽⁶⁾.
7. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli, hogy az új javaslatok elfogadását megelőzően a Bizottság informális egyeztetést folytatott vele. Szintén üdvözli a jó együttműködést ⁽⁷⁾ a Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság és az európai adatvédelmi biztos között az első határellenőrzési csomag megújításának eljárása során.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

90. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli a Bizottság által a 2016-as EES javaslaton végzett munkát, amelynek célja választ adni azokra az aggályokra, amelyek a 2013-as intelligens határellenőrzési csomaggal kapcsolatban felmerültek. Az európai adatvédelmi biztos egyes, a korábbi véleményében szereplő, a csomaggal kapcsolatos javaslatai és megjegyzései megfelelően figyelembe lettek véve, például a műszakilag megoldhatatlan helyzetek és a rendszerhibák esetében alkalmazandó vészhelyzeti eljárások vonatkozásában.
91. Az európai adatvédelmi biztos üdvözli azokat az erőfeszítéseket, amelyeket a Bizottság annak érdekében tett, hogy igazolja az EES rendszer felállításának szükségességét, de annak arányosságához fontos ajánlásokat fűz annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az EES teljes megfelelést az EU Alapjogi Chartája 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt szükségességi és arányossági követelménynek. Rámutat, hogy a szükségesség és az arányosság az EES esetében mind általánosan vizsgálendő, figyelemmel az unió területén már rendelkezésre álló információs technológiai rendszerek kiterjedtségére, mind pedig egyedileg, azoknak a harmadik országbeli állampolgároknak az esetében, akik jogszerűen látogatnak az Európai Unió területére. Felhívja a figyelmet arra, hogy be kell mutatni az adatoknak az EES-ben öt évig történő kezelésének szükségességét. Azt is hangsúlyozza, hogy a 2016-os EES javaslat következő részeit alaposabban meg kell indokolni és bizonyítékokkal alá kell támasztani: a vízumköteles utazók fényképének gyűjtését, az átutazók adatai öt évig történő megőrzésének szükségességét és a rendészeti hatóságok hozzáférési jogát az EES-ben tárolt adatokhoz. Ha ez nem történik meg, ezeket a részeket az unió jogalkotónak át kell gondolnia.
92. Továbbá, figyelemmel a harmadik országbeli állampolgárok adatvédelmi és a magánélet védelméhez fűződő alapvető jogaiba történő jelentős beavatkozásra, az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az EES-nek egy tisztán határellenőrzési eszköznek kell maradnia és azt ennek megfelelően kell megtervezni. Ennek megfelelően az EES kimondott célkitűzései közötti eltérést, vagyis az elsődleges határellenőrzési és könnyítési célokat és a másodlagos rendészeti célokat egyértelműen szerepeltetni kell a 2016-os EES javaslatban, különös figyelemmel az 1. és az 5. cikkekre.

⁽¹⁾ A Bizottság közleménye a határigazgatás és a biztonság erősítését szolgáló, szilárd és intelligens információs rendszerekről, COM(2016) 205 végleges.

⁽²⁾ COM(2016) 194 végleges

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. március 9-i (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, HL L 77., 2016.3.23., 1. o.

⁽⁴⁾ COM(2016) 196 végleges

⁽⁵⁾ 2016. április 6-i bizottsági szolgálati munkadokumentum: „Hatásvizsgálat, amely a következő dokumentumot kíséri: 2016-os EES javaslat és 2016-os schengeni határ-ellenőrzési kódex módosításáról szóló javaslat”, SWD(2016) 115 végleges (a továbbiakban: hatásvizsgálat).

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf>

⁽⁷⁾ Két munkatalálkozóra került sor a Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság és az európai adatvédelmi biztos között az intelligens határellenőrzési kérdésekről 2015-ben: egy munkatalálkozón március 20-án kifejezetten az intelligens határellenőrzési javaslatok voltak napirenden, míg 2015. szeptember 21-én interaktív munkatalálkozó zajlott „Adatvédelem és a magánélet védelméhez való jog a migrációügy és az uniók belügyek keretén belül” címmel, amelynek során a 2013-as intelligens határellenőrzési javaslatokat is érintették. Lásd a 2015. március 20-i munkatalálkozó jegyzőkönyvét a hatásvizsgálat 16. mellékletében.

93. Továbbá az európai adatvédelmi biztos aggályát fejezi ki amiatt a követelmény miatt, hogy minden érintettől minden alkalommal ujjlenyomatot vesznek, amennyiben hozzá kíván férni, javítani kívánja vagy töröltetni szeretné személyes adatait. Ez a hozzáféréshez való jog hatékony gyakorlásának fontos akadály lehet, amely az EU Alapjogi Chartája 8. cikkének (2) bekezdése szerint az érintettek számára fontos garanciát képez.
94. Az európai adatvédelmi biztos egyéb jelen véleményben megfogalmazott ajánlásai az alábbi elemeket illetve cikkeket érintik:
- A 14. cikket jobban részletezni kell annak érdekében, hogy amennyiben a harmadik országbeli állampolgárok arcképfelvételét élőben készítik el, egy minimális minőségi szintet el kelljen érni, és a 33. cikkben meg kell határozni, hogy a Bizottság részletes információkat ad a szükséges minőség elérésének feltételeiről az élőben felvett arcképfelvételek vonatkozásában.
 - A 15. cikk (3) bekezdését úgy kell módosítani, hogy meghatározásra kerüljön, milyen információk gyűjtésére, tárolására és használatára kerül sor a határellenőrzést végző hatóságok részéről, amikor további tisztázást kérnek az ujjlenyomat levételének ideiglenes lehetetlensége folytán.
 - A 39. cikknek tartalmaznia kell az eu-LISA és a tagállamok közötti szoros együttműködés szükségességét az EES biztonságosságának biztosítása érdekében.
 - A biztonságért való felelősséget egyértelművé kell tenni a javaslatban, amennyiben a tagállami nemzeti támogató rendszereket összekötik az EES-sel. A Schengeni határellenőrzési kódex új 8e. cikkének egyértelművé kell tennie, hogy a biztonságot a megfelelő információbiztonsági kockázatelemzést követően biztosítani kell, és le kell írni a szükséges biztonsági intézkedéseket.
 - A javaslatnak egyértelműen meg kell határoznia, hogy az eu-LISA felelős a webszolgáltatás biztonságáért, az abban tárolt személyes adatok biztonságáért és a személyes adatoknak a központi rendszerből a webszolgáltatásba történő átadásával kapcsolatos eljárásért.
 - A 44. cikk (1) bekezdését úgy kell módosítani, hogy az érintettek felé továbbított információ tartalmazza a következőket: az adataik megőrzési idejét, az átutazók azon jogát, hogy kérjék adataik törlését, amennyiben bizonyítják, hogy a tartózkodásuk megengedett mértékét előre nem látható és súlyos okok miatt lépték túl, és annak a ténynek a magyarázatát, hogy az EES adatokhoz határellenőrzési és könnyítési célokból történik hozzáférés.
 - A 46. cikk (1) bekezdésének egy szigorú harmonizált, legfeljebb néhány hónapos határidőt kell meghatároznia a hozzáférési kérelmek megválaszolására.
 - A 9. cikk (2) bekezdését úgy kell módosítani, hogy tartalmazza azon biztosítékok egyértelmű meghatározását, amelyek garantálják a gyermekek, idősek és fogyatékkal élők adataira fordított megfelelő figyelmet.
 - Az 57. cikket úgy kell módosítani, hogy az megkövetelje az eu-LISA-tól az olyan funkciók kialakítását, amelyek lehetővé teszik a tagállamok, a Bizottság, az eu-LISA és a Frontex számára, hogy automatikusan kinyerhessék a szükséges statisztikai adatokat közvetlenül az EES központi rendszeréből anélkül, hogy azokat máshol tárolni kellene.
 - A javaslatnak biztosítania kell az európai adatvédelmi biztos számára a megfelelő információkat és erőforrásokat ahhoz, hogy a jövőbeli EES felügyelőjeként rá háruló feladatokat hatékonyan és megfelelően tudja ellátni.
 - A 28. cikk (2) bekezdésének meg kell adnia egy szigorú határidőt az ellenőrző hatóságok számára az EES-ben tárolt adatokhoz rendészeti céllal, vészhelyzetben történő hozzáférés feltételei fennállásának utólagos ellenőrzésére.
 - A 28. cikk (3) bekezdését módosítani szükséges annak érdekében, hogy a kijelölt hatóságok és az ellenőrző hatóság ne lehessen egyazon szervezet része.
95. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy ezeket a kérdéseket általánosságban kell kezelni. Arra ösztönzi a jogalkotót, hogy folytassa a különböző adatbázisok feltérképezését a határellenőrzési és migrációs kontextusban, jobban koordinálva és elkerülve a különböző rendszerek közötti átfedéseket, miközben teljes mértékben figyelembe veszi az adatvédelmi alapelveket a harmadik államokkal való kapcsolataiban.

Kelt Brüsszelben, 2016. szeptember 21-én.

Giovanni BUTTARELLI
európai adatvédelmi biztos