

EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS

Az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye az Európai Közösség és a kanadai kormány közötti, az előzetes utasinformáció (API) és az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak feldolgozásáról szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (COM(2005) 200 végleges)

(2005/C 218/06)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 286. 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,

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,

tekintettel a Bizottságtól 2005. május 26-án kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésre;

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

1. Bevezetés

1. Az Európai Adatvédelmi Biztos üdvözi a 45/2001/EK rendelet 28. cikke (2) bekezdése alapján vele folytatott konzultációt. Ez megerősíti az Európai Adatvédelmi Biztosnak a 2005. március 18-i politikai dokumentumában foglalt véleményét („Az Európai Adatvédelmi Biztos, mint a közösségi intézmények tanácsadója, a jogalkotásra vonatkozó javaslatokról és a kapcsolódó dokumentumokról”), miszerint a tanácsadói feladat kiterjed az EK és a harmadik országok és/vagy nemzetközi szervezetek közötti megállapodások megkötésére a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában.
2. Tekintettel a 2001/45/EK rendelet 28. cikke (2) bekezdésének kötelező jellegére, ezt a véleményt meg kell említeni a tanácsi határozat preambulumban.
3. A preambulumbekendések szerint a szóban forgó, az Európai Közösség és Kanada közötti megállapodás tekintetbe vesz egy bizottsági határozatot a 95/46/EK irányelv 25. cikkének (6) bekezdése szerint, amely értelmében az illetékes kanadai hatóság úgy tekintendő, mint amely biztosítja az API/PNR-adatok megfelelő biztonsági szintjét („A bizottsági határozat”). Mivel a bizottsági határozat az együttes jogi csomag részét képezi, az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye szerint azt is konzultációra kellett volna küldeni.

4. Az Európai Közösség és az Amerikai Egyesült Államok között 2004. május 17-én létrejött megállapodást⁽¹⁾ követően ez a második olyan javaslat, amelynek jogszerűségét a Parlament az EK-Szerződés 230. cikke alapján vitatta. A Bíróság előtti hozzászólásában az Európai Adatvédelmi Biztos támogatta a Parlamentnek a megállapodás érvénytelenítésére vonatkozó következtetéseit.

2. A megállapodás lényege

5. Ez a megállapodásra vonatkozó javaslat jellegében hasonló az Amerikai Egyesült Államokkal kötött megállapodáshoz. A 95/46/EK irányelv 25. cikke (6) bekezdése szerint egy bizottsági határozathoz kapcsolódik, a cél a közbiztonság javítása, és a légiszállító köteles harmadik ország számára adatokat továbbítani.
6. Mint arra a 29. cikkel létrehozott adatvédelmi munkacsoport⁽²⁾ két véleményében rámutatott, a lényeg tekintetében jelentős különbségek vannak. Az Európai Adatvédelmi Biztos négy alapvető, ebben a véleményben mindvégig szerepet játszó különbséget hangsúlyoz. Először is, a javaslatban egy „küldő”-rendszer (és nem egy „lehívó”-rendszer) terve szerepel, amelynek következményeként az Európai Közösség légitársaságai ellenőrizhetik a kanadai hatóságokhoz történő adattovábbítást. Másodszer, a kanadai hatóságok által vállalt kötelezettségek kötelező erejűek (a megállapodás 2. cikkének (1) bekezdése), ami hozzájárul ahhoz, hogy ez a javaslat kiegyensúlyozottabb legyen az Amerikai Egyesült Államokkal kötött megállapodásnál. Harmadszor, a továbbítandó PNR-adatok jegyzéke korlátozottabb és nem tartalmazza az utasadatok „nyitott kategóriáját”, ami érzékeny információt fedhetne fel. Végezetül, a megállapodás az adatvédelem sokkal fejlettebb jogszabályi rendszerét élvez, amely védelmet biztosít az érintett személy részére, többek között a független adatvédelmi biztos felügyelete révén. Mindazonáltal a kanadai jogszabályok nem biztosítanak teljes körű védelmet az Európai Unió polgárai számára. A kanadai hatóságok kötelezettségvállalása arra irányul, hogy ezen polgárok számára megoldást találjanak.

3. A 95/46 irányelvre gyakorolt hatás

7. A 95/46/EK irányelv rendszerében a harmadik ország felé történő adattovábbítás a személyes adatok feldolgozásának fogalom meghatározása alá tartozik (az irányelv 2. cikke b) pontja szerint „a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége”), következésképpen a továbbításra az irányelv II. fejezetét („A személyes adatok feldolgozásának jogszerűségére vonatkozó általános szabályok”) kell alkalmazni. Ebben az összefüggésben az irányelv 25. cikke külön védelem biztosítását jelenti harmadik ország felé való továbbítás esetén, mivel a továbbítás pillanatától az adatok már nem egy tagállam joghatósága alá tartoznak.
8. A Kanadával kötendő megállapodásra vonatkozó javaslat — a bizottsági határozattal együtt olvasva — a légitársaságokat az adatok Kanada felé való továbbítására kötelezi. Meg kell vizsgálni, hogy ez a kötelezettség gátolja-e a légitársaságokat a 95/46/EK irányelvet, különösen annak II. fejezetét végrehajtó nemzeti jogszabály által rájuk rótt kötelezettségek teljesítésében, illetve hogy ez befolyásolja-e az irányelv hatékonyságát.
9. A javaslat 5. cikke az európai légiszállítókat az automatizált helyfoglalási rendszerekben és indulás-ellenőrző rendszerekben található API/PNR adatok feldolgozására kötelezi, ahogyan azt az illetékes kanadai hatóságok a kanadai jog alapján előírják. A javaslat nem írja elő a közösségi jog, még pontosabban a személyes adatok feldolgozására vonatkozó, a 95/46/EK irányelv II. fejezetében foglalt szabályok alkalmazását. Ilyen rendelkezés hiányában a légiszállítókra nézve kötelező lehet az adatfeldolgozás még akkor is, ha ez a feldolgozás nem teljes mértékben felel meg a 95/46/EK irányelv II. fejezetében foglaltaknak. Rájuk nézve csak a kanadai jog lényeges rendelkezéseivel összhangban való cselekvés kötelező.

⁽¹⁾ C-317/04 sz. ügy, a Bíróság előtt folyamatban.

⁽²⁾ Ez egy független, a 95/46/EK irányelv által létrehozott tanácsadó csoport, amely a tagállamok adatvédelmi hatóságainak, az Európai Adatvédelmi Biztosnak és a Bizottságnak a képviselőiből áll. Az Európai Adatvédelmi Biztos hivatkozik a Kanadában az utasnyilvántartások és az előzetes utasinformációk légitársaságoktól való továbbításához biztosított védelem szintjéről szóló 3/2004 sz. véleményre (2004. február 11.), valamint a Kanadában az utasnyilvántartás és az előzetes utasinformációk légitársaságoktól való továbbításához biztosított védelem szintjéről szóló 1/2005 sz. véleményre (2005. január 19.).

10. Mint azt már fentebb is említettük és a későbbiekben részletesen kifejtjük, Kanadában létezik ugyan az adatvédelemre vonatkozó fejlett jogszabályrendszer, és semmi nem indokolja annak állítását, hogy az adatvédelemre vonatkozó kanadai jogszabályok komolyan sértenék az Európai Közösségen belüli érintett személy érdekeit, annak feltételezése sem indokolt, hogy a kanadai jogszabályok teljes mértékben megfelelnek a 95/46/EK irányelv II. fejezete minden rendelkezésének. Ilyen feltételezés sem a megállapodásból, sem az indoklásból nem vezethető le. A feltételezés azért sem elképzelhető, mert a kanadai hatóságokat az irányelvnek semmilyen (jövőbeni), a Bíróság által adott értelmezése nem kötelezi, illetve az sem biztosítható, hogy a kanadai jogszabályok későbbi változtatásai (vagy a kanadai igazságszolgáltatás által adott új értelmezések) megfeleljenek a közösségi jognak.
11. Ezen elemzés alapján az Európai Adatvédelmi Biztos arra a következtetésre jut, hogy a megállapodás a 95/46/EK irányelv módosítását vonja maga után. Ezért, valamint az érintett személy lehetséges, jelentős sérelmétől függetlenül, szükséges az Európai Parlament hozzájárulása az EK-Szerződés 300. cikke (3) bekezdése szerint.
12. E tekintetben az Európai Adatvédelmi Biztos úgy véli, hogy az intézményi kérdések általánosságban kívül esnek a hatáskörén. Mindazonáltal ebben az esetben az Európai Adatvédelmi Biztos ezen intézményi kérdéssel kapcsolatosan kifejti véleményét, mivel a Parlament előjogainak tiszteletben nem tartása az irányelv módosításához vezet, ami pedig befolyásolja az adatvédelem mértékét az Európai Unió területén belül.
13. Alternatív lehetőségként a megállapodás módosítható annak biztosítása érdekében, hogy az API/PNR-adatok európai légitársaságok által való feldolgozásának meg kelljen felelnie a 95/46/EK irányelvnek. Az ilyen tartalmú rendelkezés beillesztése esetén a megállapodás nem vonná maga után az irányelv módosítását.

4. A Kanadával kötendő megállapodás tartalmáról

4.1 A javaslat főbb elemeinek jóváhagyása

14. A javaslat elfogadásához szükséges eljárási követelményektől függetlenül az Európai Adatvédelmi Biztos megvizsgálta, hogy a javasolt megállapodás érdemben elegendő védelmet nyújt-e az érintett személynek, különösen az EU-Szerződés 6. cikkében foglalt alapvető jogait illetően.
15. Az Európai Adatvédelmi Biztos megállapítja a javaslat legfőbb eltéréseit az Amerikai Egyesült Államokkal kötött megállapodáshoz viszonyítva (lásd 6. pont fentebb). Következésképpen az utóbbi megállapodás hiányosságai három főbb pontban nem vonatkoznak ezen javaslatra, legalábbis nem ugyanolyan mértékben.
16. Az Európai Adatvédelmi Biztos megállapítja továbbá, hogy a 29. cikkel létrehozott adatvédelmi munkacsoport 2005. január 19-i véleményében jóváhagyta a Kanadai Határszolgálati Ügynökség (CBSA) által nyújtott megfelelő szintű védelemről szóló (javasolt) bizottsági határozat főbb elemeit. Értékelésében a CBSA által vállalt kötelezettségek (a bizottsági határozat melléklete) fontos szerepet játszanak. Az Európai Adatvédelmi Biztos csatlakozik a 29. cikkel létrehozott adatvédelmi munkacsoport megállapításaihoz, arra való figyelemmel is, hogy Kanada magánéletért felelős független biztosa jóváhagyja az API/PNR-adatokhoz kormányzati és bűnüldözési célból való hozzáférés korlátozását⁽¹⁾.
17. Az Európai Adatvédelmi Biztos számára nagyon fontos, hogy az API- és PNR-adatok küldő rendszere lehetővé teszi, hogy az európai légitársaságok ellenőrizzék az adatok feldolgozását és továbbítását. Ezek a tevékenységek így a tagállamok joghatósága alá tartoznak és azokra a közösségi jog vonatkozik.
18. Hasonlóképpen fontos, hogy a javaslat 2. cikke egyértelműen megállapítja, hogy a megállapodás szerződő felei megállapodtak, hogy az API/PNR feldolgozása a kötelezettségvállalásban meghatározottak szerint történik. A bizottsági határozat mellékletében foglalt kötelezettségvállalások így kötelező erejűek.

⁽¹⁾ Lásd a biztos 2003. április 9-i nyilatkozatát (http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp).

19. Végezetül az Európai Adatvédelmi Biztos hangsúlyozza vegyesbizottság felállításának fontosságát, amely, többek között, megszervezi a közös felülvizsgálatokat. Ez lehetővé teszi a jogi eszközök végrehajtásának nyomon követését. Mindez azért is nagyon fontos, mert a jogi eszközök újak, és mert hiányzik az ilyen fajta jogi eszközök végrehajtásával kapcsolatos tapasztalat.
20. Ebben az összefüggésben, valamint az 1. pontban említett, a politikai dokumentum 4.2 bekezdésében meghatározott elemzés fényében az Európai Adatvédelmi Biztos jóváhagyja a javaslat főbb elemeit és észrevételeit néhány konkrét pontra, különösen az alábbiakra korlátozza:
 - a továbbítandó API/PNR-adatok száma és jellege;
 - a feldolgozás célja, amely nem korlátozódik a terrorizmus elleni küzdelemre, hanem bármilyen egyéb súlyos nemzetközi bűncselekményhez kapcsolódik;
 - a megállapodásnak a hozzáférésről, a javításról és a megjegyzéstételről szóló 3. cikke.

4.2 Az API/PNR-adatok száma és jellege

21. A javaslat II. melléklete nem tartalmaz a 95/46/EK irányelv 8. cikkében foglalt különleges adatokat, sem pedig az utasadatok olyan „nyitott kategóriáit”, amelyek — attól függően, hogy ezeket a kategóriákat egy nyomtatványon hogyan töltik ki — ilyen különleges adatokat felfedhetnek (mint például a vallási meggyőződést vagy orvosi adatokat felfedő étkezési szokások).
22. Mindazonáltal az összegyűjtendő PNR-adatelemek jegyzéke (a javaslat II. melléklete) olyan adatokból áll, amelyek az utas alapvető jogainak védelme, különösen a magánélethez való jog szempontjából jelentőséggel bírhatnak. Az Európai Adatvédelmi Biztos említi a 10-es kategóriát (törzsutas információ), amely az utas magatartására vonatkozó információt fedhet fel (jóllehet nem minden törzsutas információ szerepel benne), továbbá a 23-as kategóriát (bármely beszerzett APIS-információ), amely nemcsak az utas nevét tartalmazza, hanem az utas útlevelére vonatkozó egyéb információt is.
23. Az Európai Adatvédelmi Biztos nincs meggyőződve ezen kategóriák beillesztésének szükségességéről és arányosságáról, és javasolja ezen kategóriáknak a megállapodás mellékletébe való beillesztése szükségességének ismételt vizsgálatát. Mindazonáltal az a tény, hogy ezek a kategóriák rákerülnek az adatok listájára, önmagában nem elég komoly ok a megállapodás újratárgyalására, és az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye szerint nem vezet a megállapodás érvénytelenítéséhez.

4.3 A feldolgozás célja

24. Mint azt a korábbiakban láttuk azon jogi eszközök vonatkozásában, amelyek a személyes adatok feldolgozását a terrorizmus elleni küzdelem miatt követelik meg, a jogalkotó az adatfeldolgozás célját nem korlátozta magára a terrorizmusra, hanem a célokat oly módon bővítette, hogy az adatfeldolgozás megengedett legyen más súlyos bűncselekmények esetén, vagy bizonyos esetekben még a bűnüldözés során általában is.
25. Ezen javaslat említi az egyéb, jellegében nemzetközi, súlyos bűncselekmények, köztük a szervezett bűnözés elleni harcot. A CBSA kötelezettségvállalása szerint (12. szakasz) az információ a kanadai kormány más minisztériumaival csakis ugyanezen célból osztható meg. Az információ harmadik országok hatóságaival csakis ezen célból osztható meg, és csak olyan mértékben, amennyire az érintett harmadik országban megállapítást nyer a 95/46/EK irányelv 25. cikke szerinti megfelelés. A célnak ilyen korlátozása önmagában nem sérti sem az irányelv rendelkezéseit, sem annak alapelveit.

4.4 Az érintett személy védelme

26. A megállapodás egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz az érintett személy érdekeinek védelmére. Az Európai Adatvédelmi Biztos kifejezetten hangsúlyozza a megállapodásnak a hozzáférésről, javításról és a megjegyzéstételről szóló 3. cikkét. Ezen rendelkezés értelmében az Európai Unió területén lakóhellyel rendelkező érintett személy a hozzáférésre, javításra és megjegyzéstételre vonatkozó jogát azonos körülmények között gyakorolhatja, mint a Kanadában lakóhellyel rendelkezők.

27. Ezen jogok biztosítása önmagában még nem adja meg a szükséges védelmet az érintett személynek. A jogok hatékony gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell.
28. Ezen jogok alkalmazási körét és tartalmát a kanadai jog határozza meg. Az európai érintett személy szükséges védelmének biztosítása érdekében a vonatkozó jogszabálynak az érintett személy rendelkezésére kell állnia, és számára annak következményeinek előreláthatónak kell lenni. Ezen kötelezettség teljesítése érdekében a 29. cikkel létrehozott adatvédelmi munkacsoport a vonatkozó kanadai jogszabályi keretnek a bizottsági határozat egyik mellékleteként való felvételét ajánlja.
29. Ezen ajánlás követése nem történt meg, de a bizottsági határozat és a CBSA kötelezettségvállalásai magyarázatot adnak a vonatkozó jogi keretet illetően. A kötelezettségvállalás vonatkozó szakaszai lehetővé teszik a légiutasok számára, hogy tájékozódjanak jogaikról.
30. Az Európai Adatvédelmi Biztos megjegyzi, hogy nemcsak az fontos, hogy az Európai Közösségben lakóhellyel rendelkező légiutasok a jogi eszközök szövegeihez hozzáférjenek, hanem ugyanennyire fontos, hogy a jogorvoslatokhoz is hatékonyan hozzáférjenek.
31. Ebben a tekintetben az Európai Adatvédelmi Biztos támogatja a kötelezettségvállalások 31. szakaszában foglalt eljárást. Ezen eljárás értelmében Kanada magánéletért felelős biztosa kezelheti az Európai Unióban lakóhellyel rendelkezők részéről a tagállamok adatvédelmi hatóságai által hozzá utalt panaszokat. Az Európai Adatvédelmi Biztos szerint egy ilyen eljárás a gyakorlatban még hatékonyabb lehet, mint az európai lakóhellyel rendelkezők hivatalos *ius standi* eljárása a kanadai bíróságok előtt.

5. Következtetések

32. Az Európai Adatvédelmi Biztos következtetései az alábbiak:
 - Ezt a véleményt meg kell említeni a tanácsi határozat preambulumban.
 - A bizottsági határozatról konzultációt kellett volna folytatni az Európai Adatvédelmi Biztossal a 95/46/EK irányelv 25. cikkének (6) bekezdése alapján, amely szerint a Kanadai Határszolgálati Ügynökséget úgy tekintik, mint amely biztosítja az API/PNR-adatok megfelelő szintű védelmét.
 - Az EK-Szerződés 300. cikke (3) bekezdése értelmében szükséges az Európai Parlament hozzájárulása.
 - Alternatív lehetőségként a megállapodás módosítható annak biztosítása érdekében, hogy az API/PNR-adatok európai légitársaságok által való feldolgozásának meg kelljen felelnie a 95/46 irányelvnek.
 - Az Európai Adatvédelmi Biztos jóváhagyja a javasolt megállapodás főbb elemeit.

Kelt Brüsszelben, 2005. június 15-én

Peter HUSTINX
Európai Adatvédelmi Biztos