EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.7.24.
COM(2020) 305 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelv felülvizsgálatáról

{SWD(2020) 128 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelv felülvizsgálatáról

1. A FELÜLVIZSGÁLAT HATÓKÖRE ÉS FOLYAMATA

Az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelvet (a továbbiakban: PNR-irányelv)[1] az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-én fogadta el. Az irányelv a PNR-adatok Európai Unión belüli gyűjtését, kezelését és megőrzését szabályozza, és fontos biztosítékokat állapít meg az alapvető jogok – különösen a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jog – védelme érdekében. A tagállamok számára az irányelv nemzeti jogba történő átültetésének határideje 2018. május 25. volt.

E jelentéssel a Bizottság azon kötelezettségének felel meg, amely szerint a PNR-irányelv 19. cikke értelmében 2020. május 25-ig felülvizsgálatot végez ezen irányelv valamennyi eleme vonatkozásában, és jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jelentés a PNR-irányelvet az általános összefüggésébe helyezi, és ismerteti az irányelv alkalmazásáról az átültetési határidő eltelte után két évvel végzett felülvizsgálat során tett bizottsági megállapításokat. Az irányelv 19. cikkében foglalt rendelkezéseknek megfelelően a felülvizsgálat az irányelv valamennyi elemére kiterjed, különös hangsúllyal a személyes adatok védelmével kapcsolatos, alkalmazandó normák betartására, a PNR-adatoknak az irányelv által meghatározott minden egyes célból történő gyűjtése és kezelése szükségességére és arányosságára, az adatmegőrzési időszak hosszára, a tagállamok közötti információcsere hatékonyságára, valamint az értékelések minőségére, többek között a 20. cikk szerint gyűjtött statisztikai adatok tekintetében. A jelentés továbbá előzetes elemzéssel szolgál arról, hogy a PNR-adatok kötelező gyűjtése szükséges, arányos és hatékony lenne-e az EU-n belüli légi járatok tekintetében, valamint arról, hogy szükséges-e az irányelv hatálya alá vonni az utasok szállítását nem végző gazdasági szereplőket. A

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról (HL L 119., 2016.5.4., 132. o.).

felülvizsgálat ezenfelül ismerteti az irányelv végrehajtása és gyakorlati alkalmazása során felmerült főbb problémákat és kihívásokat.

A felülvizsgálat előkészítése során a Bizottság különféle forrásokból és célzott konzultációs tevékenységek keretében gyűjtött információkat és visszajelzéseket. Az említett források és tevékenységek többek között a következők: a PNR-irányelv nemzeti átültetési intézkedések elemzésén alapuló megfelelőség-értékelésének eredményei; az irányelv végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságokkal és az utazási ágazattal rendszeres értekezletek és célzott munkaértekezletek keretében folytatott megbeszélések; a tagállamok által az irányelv 20. cikke értelmében benyújtott statisztikai adatok; valamint hat tagállamban tett helyszíni látogatások[2]. Annak demonstrálása érdekében, hogy a PNR-adatok a gyakorlatban hogyan használatosak a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemhez, a jelentés lehetőség szerint a nemzeti hatóságok működési tapasztalatain alapuló, való életből származó példákat említ.

A jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum részletesebb információkat és átfogó elemzést közöl a jelentésben tárgyalt összes kérdésről.

2. HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

Az elmúlt években egyre több ország – nem kizárólag a tagállamok – és nemzetközi szervezet ismeri el, hogy a PNR-adatok felhasználása értékes bűnüldözési eszköz. A PNR-mechanizmus létrehozását és a PNR-irányelv végrehajtását ennek az általánosabb nemzetközi trendnek az összefüggésében kell vizsgálni.

Az utas-nyilvántartási adatállomány használata csaknem húsz éve fontos elem az EU által az terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem érdekében folytatott nemzetközi együttműködésben. Az általános megközelítésről szóló, 2010. évi közlemény[3] a jövőbeli kétoldalú PNR-megállapodások által teljesítendő általános kritériumokat, többek között számos adatvédelmi elvet és biztosítékot állapított meg. Ezek képezték az Ausztráliával, Kanadával és az USA-val kötött PNR-megállapodások újratárgyalásának alapját, melynek

[2] Belgium, Bulgária, Franciaország, Németország, Lettország és Hollandia.
[3] COM(2010) 492 végleges, 2010. szeptember 21.

következtében új PNR-megállapodások megkötésére került sor Ausztráliával[4] és az USA-val[5].

Az Európai Parlament kérésére az Európai Unió Bírósága 2017. július 26-án véleményt adott ki, amelyben kijelentette, hogy a Kanadával tervezett megállapodás a tervezett formájában nem köthető meg, mert annak egyes rendelkezései nem felelnek meg az Alapjogi Chartából fakadó követelményeknek[6]. A Bíróság aggályainak kezelése érdekében az EU és Kanada újratárgyalta a megállapodást. Ezek a megállapodások technikai szinten 2019 márciusában lezárultak, és a megállapodás véglegesítése jelenleg mindaddig függőben van, amíg Kanada el nem végzi a szöveg jogi felülvizsgálatát és politikai jóváhagyását[7]. Ezenfelül a Tanács 2020. február 18-án felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalásokat kezdjen Japánnal a PNR-adatok továbbításáról szóló megállapodásról.[8] A Mexikóval 2015 júliusában indított tárgyalások jelenleg állnak.

Uniós szinten a PNR-irányelv 2016. áprilisi elfogadása fontos mérföldkövet jelentett a belső PNR-politikában. Ahogyan fentebb szerepel, az irányelv megállapítja a légi fuvarozók által a tagállamok számára továbbított PNR-adatok kezelésének harmonizált keretét. A Bizottság rendszeres találkozók koordinálásával, a bevált gyakorlatok cseréjének elősegítésével és a szakértők közötti támogatással, valamint pénzügyi támogatással támogatta a tagállamokat az irányelv végrehajtásában. A költségvetési hatóság 70 millió EUR-val megemelte a 2017. évi uniós költségvetést a rendőrségi együttműködést támogató eszköz tekintetében, különösen a PNR-hez kapcsolódó fellépések céljára[9]. A Bizottság a rendőrségi együttműködést támogató eszköz uniós fellépései keretében négy PNR-vonatkozású projektet is finanszírozott. E projektek célja annak biztosítása volt, hogy a tagállamok utasadat-információs egységei

4 Megállapodás az Európai Unió és Ausztrália között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Ausztrál Vámügyi és Határvédelmi Szolgálatnak való továbbításáról (HL L 186., 2012.7.14., 4. o.). E megállapodás közös felülvizsgálata és értékelése jelenleg folyamatban van.

5 Megállapodás az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között az utas-nyilvántartási adatállomány felhasználásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról (HL L 215., 2012.8.11., 5. o.). E megállapodás közös értékelése jelenleg folyamatban van.

6 A Bíróság (nagytanács) 1/15. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2017:592.

7 Az EU–Kanada csúcstalálkozó közös nyilatkozata, Montreal, 2019. július 17–18.

8 A Tanács határozata a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények megelőzése és az ellenük való küzdelem céljából az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak továbbításáról és felhasználásáról szóló, az Európai Unió és Japán közötti megállapodásra irányuló tárgyalások Japánnal történő megkezdésére való felhatalmazásról, 5378/20 tanácsi dokumentum.

9 Ezt a pénzügyi támogatást a rendőrségi együttműködést támogató eszközre vonatkozó standard elosztási kulcs szerint – azaz 30 %-ot a lakosság, 10 %-ot a terület, 15 %-ot a tengeri és légi utasok száma, 10 %-ot a (légi és tengeri) rakomány arányában, 35 %-ot pedig a GDP-vel fordított arányban – osztották el a tagállamok között.

fejlesszék a PNR-adatok vagy az ilyen adatok feldolgozása eredményeinek egymással és az Europollal való cseréjéhez szükséges képességeket.

2016-ban emellett az Európai Unió az (EU) 2016/679 rendelettel (általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR)[10] és az (EU) 2016/680 irányelvvel (a bűnüldözés területén belüli személyesadat-védelemről szóló irányelv, más néven: a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv)[11] korszerűsítette a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályait. 2020 június 24-én a Bizottság közleményt fogadott el a korábbi harmadik pillérhez tartozó vívmányok adatvédelmi szabályokkal való összehangolásáról[12], valamint közzétette az általános adatvédelmi rendelet első felülvizsgálatának és értékelésének eredményeit[13].

A felülvizsgálat összefüggésében megjegyzendő, hogy a belga alkotmánybíróság előzetes döntéshozatalra utalta az Európai Unió Bíróságához azt a kérdést, hogy az irányelv megfelel-e az Alapjogi Chartának és a Szerződésnek[14]. A közelmúltban a kölni kerületi bíróság is előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be a PNR-irányelvhez kapcsolódóan[15]. A Bizottság az elsőként említett eljárás keretében benyújtotta észrevételeit, és a második esetében is kellő időben így fog tenni.

Globális szinten az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2017 decemberében elfogadta a 2396. sz. határozatot, amely az ENSZ valamennyi államát a PNR-adatok gyűjtésére, kezelésére és elemzésére való képességének fejlesztésére, valamint annak biztosítására kötelezte, hogy a PNR-adatokat valamennyi illetékes nemzeti hatóságuk használja, illetve ezen adatokat osszák meg valamennyi illetékes nemzeti hatóságukkal[16]. Annak érdekében, hogy támogassa az államokat az említett képességek fejlesztésében, a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet

---

10 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet), HL L 119., 2016.5.4., 1. o.

11 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.5.4., 89. o.).

12 COM(2020) 262 final, 2020. június 24.

13 COM(2020) 264 final, 2020. június 24.

14 Előzetes döntéshozatal iránti kérelem a C-817/19. sz. Ligue des droits humains ügyben (HL C 36., 2020.2.3., 16. o., folyamatban).

15 Előzetes döntéshozatal iránti kérelem a C-148/20., C-149/20. és C-150/20. sz. Deutsche Lufthansa egyesített ügyekben, még nem tették közzé (folyamatban).

16 A Biztonsági Tanács 2017. december 21-i 8148. ülésén elfogadott 2396 (2017) sz. határozat.

(ICAO) 2019 márciusában elindította az új PNR-szabványok szövegezésére irányuló folyamatot. Az eltérést kérelmező esetektől eltekintve ezeket az ICAO összes tagországára nézve kötelező érvényű szabványokat az ICAO Tanácsa 2020. június 23-án elfogadta. A Bizottság – az EU képviselőjeként megfigyelői státuszban – aktív szerepet vállalt ebben a folyamatban annak biztosítása érdekében, hogy ezek a szabványok összhangban legyenek az uniós jogi követelményekkel, és így hozzájárulhassanak a PNR-adatok továbbításának megkönnyítéséhez.

3. FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

A felülvizsgálati folyamat főbb megállapításai a következőképpen foglalhatók össze:

3.1. Uniós szintű PNR-rendszer létrehozása

A Bizottság üdvözli a nemzeti hatóságok által a PNR-irányelv végrehajtása érdekében tett erőfeszítéseket. A felülvizsgálati időszak végéig 26 tagállam közül 24 tagállam értesítette a Bizottságot az irányelv teljes körű átültetéséről. A fennmaradó két tagállam közül Szlovénia részleges átültetést jelentett be, Spanyolországgal szemben pedig – mivel semmilyen átültetési intézkedést nem jelentett – 2020. július 2-án eljárás indult a Bíróság előtt az irányelv átültetésének elmulasztása miatt. A tagállamok túlnyomó többsége teljesen működőképes utasadat-információs egységeket – azaz a PNR-adatok gyűjtéséért és kezeléséért felelős, kijelölt egységeket – hozott létre. Az utasadat-információs egységek megfelelő szintű együttműködést alakítottak ki más érintett nemzeti hatóságokkal és a tagállamok utasadat-információs egységeivel. Valamennyi tagállam kijelölte az utasadat-információs egységtől kizárólag terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából PNR-adatok kérésére és fogadására jogosult illetékes hatóságait, így a rendőrséget és a bűnözés elleni küzdelemért felelős egyéb hatóságait.

3.2. Az irányelvben foglalt adatvédelmi előírások betartása

A nemzeti átültetési intézkedések elemzéséből az derül ki, hogy a PNR-irányelv adatvédelmi követelményeit összességében betartják, bár egyes tagállamok nem tudták azokat teljes mértékben megjeleníteni a nemzeti jogszabályaikban[17]. Az adatvédelmi előírások

[17] A nemzeti átültető intézkedések hiánytalanságára és megfelelőségére, valamint gyakorlati végrehajtására irányuló átfogó értékelésre a megfelelőség-értékelés keretében került sor, amelyet egy külső vállalkozó végzett a Bizottság felügyelete mellett. Az értékelés lezárult azon 23 tagállam tekintetében, amelyek

alkalmazásának felülvizsgálata ezenfelül megerősíti, hogy a nemzeti hatóságok elköteleződtek az említett biztosítékok tiszteletben tartása és gyakorlati végrehajtása mellett. A Bizottság továbbra is ösztönözni fogja az e tekintetben kialakult bevált gyakorlatok terjesztését a tagállamokkal való rendszeres találkozói, valamint a rendőrségi együttműködést támogató eszköz uniós fellépései keretében finanszírozott projektek révén A Bizottság nem habozik a Szerződések őrének szerepében élni a hatáskörével – szükség esetén kötelezettségszegési eljárások indításával is – annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok teljes mértékben betartsák az irányelvben megállapított követelményeket, különösen a személyes adatok védelme tekintetében.

Az irányelvben foglalt adatvédelmi biztosítékok – a tagállamok többségében jellemző – helyes végrehajtás esetén garantálják a PNR-adatok kezelésének arányosságát, és a nemzeti hatóságok vagy más szereplők általi visszaélések megelőzésére hivatottak. A célhoz kötöttség biztosítja, hogy adatkezelésre csak a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljából kerüljön sor. Az érzékeny adatok gyűjtésének és kezelésének tilalma fontos biztosíték, amely annak biztosítását célozza, hogy az utas-nyilvántartási adatállományt ne használják megkülönböztető módon. Az, hogy a tagállamok az irányelv előírásainak megfelelően nyilvántartást vezetnek az adatkezelési műveletekről, fokozza az átláthatóságot, és lehetővé teszi az adatkezelés jogszerűségének hatékony ellenőrzését. Az adatvédelmi tisztviselők önállóan ellenőrizhetik az adatkezelés jogszerűségét, különösen akkor, ha nem az utas-adat-információs egység munkatársai, és nem beosztottjai az utasadat-információs egység vezetőjének. Ezenfelül az utasadat-információs egységekben való jelenlétük biztosítja, hogy adatvédelmi szempontok érvényesüljenek ezen egységek napi szintű működésében.

Gyakorlati szinten úgy tűnik, hogy az utasadat-információs egységek és az adatvédelmi tisztviselőik közötti interakció jól működik, és az adatvédelmi tisztviselői tisztség hozzáadott értékkel gazdagítja az utasadat-információs egységek műveleteit. Az adatvédelmi tisztviselők különösen fontos szerepet töltenek be az adatkezelési műveletek nyomon követésében, az előre meghatározott kritériumok jóváhagyásában és felülvizsgálatában, valamint az utasadat-információs egységek munkatársai részére nyújtott adatvédelmi tanácsadásban. A tagállamok

2019. június 10-ig bejelentették az irányelv teljes körű átültetését. Csak a kezdeti értékelés zárult le azon három tagállam tekintetében, amely e dátum után küldött értesítést.

többségében az adatvédelmi tisztviselőket jogszabály alapján jelölik ki az érintettek kapcsolattartójaként, és a velük való kapcsolatfelvételt a gyakorlatban is elősegítik.

3.3. A felülvizsgálat egyéb elemei

A PNR-adatok gyűjtésének és kezelésének szükségessége és arányossága

A felülvizsgálat több olyan elemre mutat rá, amely megerősíti, hogy a PNR-adatoknak az irányelv szerinti célokra történő gyűjtése és kezelése szükséges és arányos. Az átültetési határidő óta eltelt rövid idő alatt az utas-nyilvántartási adatállomány hatékonynak bizonyult közérdekű céljainak elérésében, azaz abban, hogy az Unió belső határok nélküli térségében a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának és a vádeljárás lefolytatásának biztosításával valósuljon meg a közbiztonság védelme.

A tagállamok szerint a PNR-adatok kezelésére rendelkezésükre álló különböző (valós idejű, reaktív és proaktív) eszközök már kézzelfogható eredményeket hoztak a terrorizmus és a bűnözés elleni küzdelem terén. A teljesség igénye nélkül a tagállamok olyan minőségi bizonyítékokat szolgáltattak a Bizottságnak[18], amelyek azt demonstrálják, hogy a PNR-adatok adatbázisokkal és előre meghatározott kritériumokkal való összevetése hogyan járul hozzá a potencionális terroristáknak vagy a más súlyos bűncselekményformákban – például kábítószer-csempészetben, kiberbűnözésben, emberkereskedelemben, gyermekek szexuális zaklatásában, gyermekek jogellenes külföldre vitelében és szervezett bűnözői csoportokban való részvételben – érintett személyeknek az azonosításához. Egyes esetekben a PNR-adatok felhasználása a rendőrség számára korábban ismeretlen személyek letartóztatását eredményezte, vagy lehetővé tette, hogy az illetékes hatóságok további vizsgálatot folytassanak olyan utasok esetében, akiket egyébként nem ellenőriztek volna. Az utasok indulás vagy érkezés előtti értékelése a bűncselekmények elkövetésének megelőzését is elősegítette. A nemzeti hatóságok rámutatnak, hogy ezeket az eredményeket nem érhették volna el a PNR-adatok kezelése nélkül, például kizárólag más eszközök, mint például előzetes utasinformációs adatok használatával.

A PNR-irányelv értelmében a PNR-adatok kezelése az EU-ba érkező vagy az onnan induló EU-n kívüli légi járatok valamennyi utasára vonatkozik. Az értékelésből az derül ki, hogy ez

[18] Egyes példák megtalálhatók a bizottsági szolgálati munkadokumentum 5.1. és 5.2. szakaszában.

a széles lefedettség szigorúan szükséges az irányelv tervezett célkitűzéseinek eléréséhez. Ami a gyűjtött adatokat illeti, az I. mellékletben szereplő kategóriák nemzetközi szinten – különösen az ICAO szintjén – elfogadott szabványokat tükröznek. A nemzeti hatóságok megerősítették, hogy a PNR-adatok ilyen kategóriáinak gyűjthetősége megfelel a kitűzött célok eléréséhez szigorúan szükséges mértéknek.

Ami a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapvető jogra gyakorolt befolyás mértékére vonatkozik, az alábbi megfontolások relevánsak. Fontos, hogy a PNR-irányelv szigorúan tiltja az érzékeny adatok kezelését. Bár a PNR-adatok feltárhatnak a személyek magánéletére vonatkozó egyedi információkat, ezek a magánélet konkrét aspektusára, nevezetesen a légi közlekedésre korlátozódnak. A PNR-irányelv továbbá szigorú biztosítékokat tartalmaz annak érdekében, hogy a beavatkozás mértékét a feltétlenül szükséges minimumra korlátozza, valamint biztosítsa a nemzeti hatóságok rendelkezésére álló adatkezelési módszerek arányosságát, többek között az automatizált adatkezelés elvégzése tekintetében. E biztosítékok miatt csak nagyon korlátozott számú utas személyes adatait továbbítják az illetékes hatóságokhoz további kezelés céljából. Ez azt jelenti, hogy a PNR-rendszerek olyan célzott eredményeket hoznak, amelyek mérsékelik a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jogba való beavatkozás mértékét. Végezetül, a PNR-adatokat nem mindenki egyéni profiljának megállapításához, hanem kockázatok és anonim forgatókönyvek vagy „absztrakt profilok” megállapításához használják fel.

Az adatmegőrzési időszak hossza

Az összes utas PNR-adatának öt évig történő megőrzésére a következő célkitűzések elérése érdekében van szükség: a biztonság garantálása, valamint a személyek életének és biztonságának védelmezése a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása révén.

Először is az adatok öt évig történő megőrzésének szükségessége az utas-nyilvántartási adatállomány jellegéből fakad, amely nemcsak az ismert fenyegetések meghatározására, hanem az ismeretlen kockázatok felfedésére hivatott analitikai eszköz is. A PNR-adatokként rögzített utazási intézkedéseket felhasználják konkrét viselkedésminták feltárásához, valamint ismert és ismeretlen személyek közötti kapcsolatok megállapításához. Az említett minták és kapcsolatok feltárása – a természetéből fakadóan – hosszú távú elemzés lehetőségét veti fel. Ez az elemzés valójában szükségessé teszi, hogy viszonylag hosszú ideig elegendő

mennyiségű adat álljon az utasadat-információs egységek rendelkezésre. Az ilyen adatok ezután csak megfelelően megindokolt kérelmek alapján, eseti alapon, bűnügyi nyomozások keretében továbbíthatók az illetékes hatóságokhoz.

Másodszor, a PNR-adatok öt évig történő megőrzése a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények hatékony nyomozásának és a vádeljárás hatékony lefolytatásának biztosításához szükséges. A szóban forgó bűncselekmények nyomozása és a vádeljárás lefolytatása általában hónapokig, illetve gyakran évekig tartó munkával jár. Ennek szellemében a tagállamok megerősítették, hogy az öt év adatmegőrzési időre operatív szempontból van szükség. A korábbi adatok rendelkezésre állása biztosítja, hogy amikor egy egyént súlyos bűncselekmény elkövetésével vagy terrorista tevékenységben való részvétellel vádolnak, át lehessen tekinteni az utazási nyilvántartást, és meg lehessen nézni, hogy ki utazott vele, ezáltal azonosítani lehessen a potenciális bűntársakat vagy a bűnözői csoport más tagjait, valamint a potenciális áldozatokat.

Ezenfelül a PNR-irányelvnek az illetékes hatóságok utasadat-információs egység által tárolt adatokhoz való hozzáférésére vonatkozó, valamint az adatok anonimizálására és személyazonosításra újra alkalmassá tételére vonatkozó biztosítékai kellően megbízhatónak bizonyultak a visszaélések megelőzéséhez.

A Bíróság a tervezett EU–Kanada PNR-megállapodásról szóló 1/15. sz. véleményében megvizsgálta a PNR-adatok megőrzésére vonatkozó határidőket, és a Bíróság aggályainak kezelése érdekében a Bizottság új megállapodástervezetről tárgyalt Kanadával. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a Bizottság megítélése szerint a PNR-irányelv ténybeli és jogi körülményei különböznek az Európai Unió Bírósága által az adott ügyben vizsgált ténybeli és jogi körülményektől. A PNR-irányelv egyértelműen arra törekszik, hogy garantálja a biztonságot az Unióban és a belső határok nélküli térségében, ahol a közbiztonság a tagállamok közös felelőssége. Ezenfelül a Kanadával kötendő megállapodás tervezetétől eltérően az irányelv nem harmadik országba irányuló adattovábbításokra, hanem az EU-ból induló és oda érkező légi járatok utasai adatainak a tagállamok általi gyűjtésére vonatkozik. Ebben a tekintetben az, hogy a PNR-irányelv a másodlagos jog körébe tartozik, azt jelenti, hogy alkalmazására a tagállamok nemzeti bíróságainak ellenőrzése mellett, és végső soron az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett kerül sor. Ezen túlmenően a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelvet végrehajtó nemzeti

jogszabályok a PNR-irányelvben előírt adatok kezelésére – többek között az illetékes hatóságok általi későbbi adatkezelésre – is alkalmazandók.

A tagállamok közötti információcsere hatékonysága

Az utasadat-információs egységek közötti együttműködés és a PNR-adatok utasadat-információs egységek közötti cseréje az irányelv egyik legfontosabb eleme. Bár a megfelelően megindokolt kérelmeken alapuló, tagállamok közötti adatcsere hatékonyan működik, a PNR-adatoknak az utasadat-információs egység saját kezdeményezésére történő továbbíthatósága sokkal kevésbé jellemző. A tagállamok által szolgáltatott információk arra utalnak, hogy a bűnüldöző hatóságok hajlamosabbak egyértelmű és pontos szabályozásokon alapuló együttműködési eljárásokat, például kérelemre folytatott adattovábbítási eljárásokat alkalmazni. Ezzel szemben az irányelv spontán adattovábbításra vonatkozó rendelkezésének átfogó és viszonylag homályos megfogalmazása alkalmazásának bizonyos mértékű korlátozottságához vezetett.

Az értékelések minősége, többek között a 20. cikk szerint gyűjtött statisztikai adatok tekintetében

A PNR-irányelv 20. cikke azt írja elő a tagállamok számára, hogy gyűjtsenek statisztikai adatokat legalább azoknak az utasoknak a teljes számáról, akiknek a PNR-adatait összegyűjtötték és kicserélték, valamint a további ellenőrzés céljára kiválasztott utasok számáról. Ezen adatok elemzéséből az derül ki, hogy csak nagyon kevés utas adatait továbbítják az illetékes hatóságokhoz további kezelés céljából. Így a rendelkezésre álló statisztikák azt mutatják, hogy a PNR-rendszerek összességében összhangban vannak azzal a célkitűzéssel, hogy a nagy kockázatot jelentő utasokat a jóhiszemű utasforgalom zavarása nélkül azonosítsák.

E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bizottságnak szolgáltatott statisztikák nem teljesen szabványosítottak, ezért nem szolgálhatnak komoly mennyiségi elemzés alapjául. Hasonlóképp az összefüggésben emlékeztetni kell arra is, hogy a nyomozások többségében a PNR-adatok más egyebekkel együtt szolgálnak eszközként vagy képeznek bizonyítékot, valamint arra, hogy kifejezetten és kizárólagosan az utas-nyilvántartási adatállomány használatának tulajdonítható eredmények gyakran nem különíthetők el és nem számszerűsíthetők. A Bizottság a jelen elemzésben különféle típusú bizonyítékok gyűjtésével mérsékelte ezeket a nehézségeket annak érdekében, hogy megalapozott bizonyítékokat

állapítson meg a felülvizsgálathoz. A Bizottság továbbra is szorosan együtt fog működni a tagállamokkal az irányelv alapján gyűjtött statisztikai adatok minőségének javítása érdekében.

A tagállamok visszajelzései a PNR-irányelv szerinti kötelezettségek lehetséges kiterjesztéséről és az adatok felhasználásáról

Egy kivételtől eltekintve valamennyi tagállam kiterjesztette a PNR-adatok gyűjtését az EU-n belüli légi járatokra. A nemzeti hatóságok az EU-n belüli (és különösen a schengeni térségen belüli) légi járatokra vonatkozó PNR-adatok gyűjtését fontos bűnüldözési eszköznek tekintik az ismert gyanúsítottak mozgásának követéséhez, valamint a schengeni térségen belül utazó, esetlegesen bűncselekményekben vagy terrorista tevékenységekben érintett, ismeretlen egyének gyanús utazási mintáinak feltárásához. Mivel a tagállamok már hatékonyan gyűjtik az EU-n belüli légi járatokra vonatkozó PNR-adatokat, a Bizottság ebben a szakaszban nem tekinti elengedhetetlennek a PNR-adatok gyűjtésének kötelezővé tételét az EU-n belüli légi járatokon.

A felülvizsgálat rámutatott, hogy operatív szempontból a tagállamok az utasok szállítását nem végző gazdasági szereplőktől származó adatokat kulcsfontosságú hozzáadott értékkel rendelkező adatoknak tekintenék. Tekintettel az utazásszervezők és az utazási irodák által megfogalmazott fenntartások számára, az utasadat-információs egységek jelenleg nem gyűjtik és nem kezelik az utasadatok számottevő részét, ami jelentős biztonsági rést keletkeztet. A Bizottság elismeri ezt a kihívást. Mindazonáltal a PNR-adatok gyűjtésére vonatkozó kötelezettségnek az utasok szállítását nem végző gazdasági szereplőkre történő esetleges kiterjesztése szükségessé teszi az adatgyűjtés jogi, műszaki és pénzügyi hatásának alapos vizsgálatát, többek között az alapvető jogok ellenőrzését, különösen az adatformátum-szabványosítás hiányának fényében.

A felülvizsgálat arra is rámutatott, hogy egyes tagállamok a nemzeti jogszabályaik alapján más szállítási módok, például a tengeri, vasúti és közúti fuvarozók PNR-adatait is gyűjtik. A szóban forgó adatok gyűjtésének operatív értéke ellenére ez a probléma komoly jogi, gyakorlati és operatív jellegű kérdéseket vet fel. A PNR-adatok gyűjtésére vonatkozó, az irányelv szerinti kötelezettség kiterjesztésére irányuló intézkedések megtétele előtt a Bizottság alapos hatásvizsgálatot végez, ahogyan azt az utasnyilvántartási adatállomány

(PNR) használatának a légi közlekedéstől eltérő közlekedési formákra történő kiterjesztéséről szóló, 2019. decemberi tanácsi következtetések is ajánlják[19].

Bár a PNR-irányelv csak a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljából engedélyezi a PNR-adatok kezelését, több tagállam rámutatott arra is, hogy a PNR-adatok felhasználása értékes eszköz lehet a közegészség védelméhez és a fertőző betegségek terjedésének megakadályozásához, például azáltal, hogy megkönnyíti olyan személyek kontaktkövetését, akik fertőzött személy közelében ültek. Ez a kérdés még nagyobb jelentőségre tett szert a Covid19-világjárvány megjelenése óta, ugyanis több tagállam jelezte, hogy lehetővé kell tenni a PNR-adatok felhasználását az ilyen egészségügyi veszélyhelyzetek kezeléséhez.

3.4. A legfontosabb operatív kihívások

A Bizottság a PNR-irányelv alkalmazása tekintetében az alkalmazás első két évében szerzett korlátozott mennyiségű tapasztalat alapján számba veszi a tagállamok által bejelentett kihívásokat. Szükség lehet kiegészítő intézkedésekre, például az utasok születési idejének a légi fuvarozók általi kötelező gyűjtésére az adatok minőségének javítása érdekében, ami a még célzottabb és hatékonyabb adatkezelés lehetővé tételéhez fontos. Szükség lehet az adatok minőségének javítására, valamint a PNR-adatok lehetséges felhasználási céljainak körültekintő mérlegelésére is annak érdekében, hogy a PNR-irányelv jobban összhangban legyen a bűnüldözési együttműködést szolgáló egyéb uniós jogi eszközökkel. Az irányelv esetleges ilyen módosításai alapos hatásvizsgálatot igényelnek, különösen az alapvető jogokra kifejtett hatásuk tekintetében.

Annak érdekében, hogy a légi fuvarozók ne kerüljenek olyan helyzetbe, hogy kollízió miatt nem tudják továbbítani a PR-adatokat a tagállamokba vagy a tagállamokból, a Bizottság külső PNR-politikájának összefüggésében továbbra is foglalkozni kell azzal, hogy milyen módszerekkel tehető lehetővé a PNR-adatok harmadik országokba történő, az uniós jogi előírásoknak megfelelő továbbítása.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az irányelv alkalmazásának első két évét a Bizottság összességében pozitívan értékeli. A felülvizsgálat legfontosabb következtetése, hogy az irányelv a terrorizmus és a súlyos

[19] 14746/19 tanácsi dokumentum, elfogadás időpontja: 2019. december 2.

bűncselekmények elleni küzdelemre szolgáló eszközként határozottan hozzájárul a hatékony PNR-rendszerek tagállamokon belüli létrehozásának biztosítására vonatkozó fő célkitűzéséhez. A Bizottság a végrehajtási folyamat során rendszeres értekezletek koordinálásával, a nemzeti hatóságok közötti együttműködés elősegítésével, valamint pénzügyi segítségnyújtással támogatta a tagállamokat. A Bizottság ugyanakkor nem habozott kötelezettségszegési eljárásokat indítani azon tagállamok ellen, amelyek nem ültették át időben az irányelvet.

A Bizottság továbbra is szoros együttműködést folytat a tagállamokkal a fent megállapított problémák és kihívások megfelelő kezelése érdekében, azzal a céllal, hogy az uniós PNR-mechanizmus még hatékonyabb legyen, ugyanakkor szavatolja az alapvető jogok maradéktalan betartását. A PNR-irányelv végrehajtásának a Bizottság általi nyomon követése folytatódni fog a jelenlegi felülvizsgálat befejezése után is. Ez a jelentés, amely nem tekintendő a nemzeti átültetési intézkedések végleges értékelésének, elő fogja segíteni a tagállamokkal folytatott párbeszédet az irányelv követelményeitől való esetleges eltérések kezelése során. Ezzel összefüggésben a Bizottság értékelni fogja azt is, hogy szükség van-e kötelezettségszegési eljárások indítására a nem megfelelő végrehajtás miatt.

A Bizottság álláspontja szerint ebben a szakaszban nincs szükség a PNR-irányelv módosítására irányuló javaslatot tenni. Az első időszakot követően, amikor a teljes körű átültetés megvalósítása volt a prioritás, most az irányelv helyes végrehajtásának biztosítására kell összpontosítani. Ezenfelül a PNR irányelv gyakorlati alkalmazásából fakadó, fent ismertetett problémák némelyike további értékelést fog szükségessé tenni. Ez vonatkozik például az irányelv hatályának esetleges kiterjesztésével kapcsolatos szempontokra. Az ilyen értékelésnek figyelembe kell vennie az előzetes utasinformációs irányelv folyamatban lévő értékeléséből származó kiegészítő bizonyítékokat is. A Bizottság figyelembe fogja venni a Bíróság elé jelenleg előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérelmek[20] elbírálását is azon döntésének meghozatalakor, hogy javasolja-e a PNR-irányelv felülvizsgálatát.

[20] Lásd a 15. és a 16. lábjegyzetben említett kérelmeket.