EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.3.4.
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

a Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról

INDOKOLÁS

Ez a javaslat a Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodás (a továbbiakban: a megállapodás) aláírására vonatkozik.

1. A JAVASLAT HÁTTERE

Az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatai az utasok által szolgáltatott és a légitársaságok helyfoglalási és indulás-ellenőrzési rendszerei által saját kereskedelmi célokra gyűjtött és tárolt információkból állnak. A PNR-adatok tartalma a foglalás és az utasfelvétel során megadott információktól függően változhat, és magában foglalhatja például az utazás időpontját, valamint az utas vagy az együtt utazó utascsoport teljes útvonalát, elérhetőségét – például lakcímét és telefonszámát –, a fizetéssel kapcsolatos információkat, az ülőhely számát és a poggyászra vonatkozó információkat.

A PNR-adatok gyűjtése és elemzése fontos elemekkel szolgálhat a hatóságok számára ahhoz, hogy képesek legyenek észlelni a gyanús utazási mintákat, valamint azonosítani a terroristák és bűnözők társait, köztük a bűnüldöző hatóságok előtt korábban ismeretlen személyeket. Ennek megfelelően a PNR-adatok feldolgozása széles körben használt bűnüldözési eszközzé vált – mind az EU-ban, mind azon kívül – a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények egyéb formáinak, például a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményeknek, az emberkereskedelemnek és a gyermekek szexuális kizsákmányolásának felderítésére, valamint az ilyen bűncselekmények elkövetésének megakadályozására. Emellett fontos információforrásnak bizonyult a nyomozás és a büntetőeljárás alá vonás támogatásához azokban az esetekben, amikor az ilyen jellegű jogellenes cselekmények elkövetése már megtörtént[1].

A kanadai jogszabályok értelmében a Kanadába tartó utasszállító járatokat üzemeltető légi fuvarozók kötelesek a Kanadai Határszolgálati Ügynökség rendelkezésére bocsátani PNR-adatokat az utasok Kanadába érkezését megelőzően, amennyiben a légi fuvarozók szokásos üzletmenetük keretében automatizált helyfoglalási és indulás-ellenőrzési rendszerükben ilyen adatokat gyűjtenek és tárolnak. E jogszabályok célja, hogy jelentősen fokozzák a Kanadai Határszolgálati Ügynökség azon képességét, hogy hatékony és eredményes előzetes utazási kockázatértékelést végezzen az utasokra vonatkozóan, és hogy megkönnyítsék a jóhiszemű utazást, fokozva ezáltal Kanada biztonságát a terrorizmus és más súlyos nemzetközi vonatkozású bűncselekmények elleni küzdelemben.

Az EU együttműködik Kanadával a terrorizmus és más súlyos nemzetközi vonatkozású bűncselekmények elleni küzdelemben, és a PNR-adatok Kanadával történő megosztását a nemzetközi bűnüldözési együttműködés előmozdítására alkalmas eszköznek tekinti.

E célból az Európai Közösség 2005-ben megállapodást írt alá Kanadával a PNR-adatok továbbításáról és feldolgozásáról[2]. A megállapodás 2006. március 22-én lépett hatályba, és i. a Kanadai Határszolgálati Ügynökség által a PNR-adatok kezelési módjára vonatkozóan adott kötelezettségvállalásokon, valamint ii. az Európai Bizottság által kiadott megfelelőségi határozaton alapult, amely megállapította, hogy a Kanadai Határszolgálati Ügynökség

[1] Lásd a Bizottság Európai Parlamentnek és Tanácsnak szóló jelentését az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelv felülvizsgálatáról, COM(2020) 305 final (2020.7.24.).

[2] HL L 82., 2006.3.21., 15. o.

kötelezettségvállalásai biztosítják a személyes adatok megfelelő védelmét[3]. A Kanadai Határszolgálati Ügynökség kötelezettségvállalásai és a megfelelőségi határozat 2009. szeptember 22-én hatályukat vesztették.

Ezt az időpontot követően a tagállamok vállalták, hogy az átmeneti időszakban továbbra is biztosítják a PNR-adatok továbbítását Kanada felé, míg a Kanadai Határszolgálati Ügynökség megerősítette a tagállamok, a Tanács elnöksége és a Bizottság számára, hogy az EU és Kanada közötti hosszú távú megállapodásra vonatkozó tárgyalásokig és annak megkötéséig tartó átmeneti időszakban továbbra is kötelezettségvállalásainak megfelelően jár el.

Az EU 2010-ben tárgyalásokat kezdett Kanadával egy olyan új megállapodás megkötése céljából, amely meghatározza, hogy a légi fuvarozók milyen feltételek mellett és milyen keretek között továbbíthatják a Kanadai Határszolgálati Ügynökség számára az EU és Kanada között közlekedő utasok PNR-adatait. A Kanadával kötendő új megállapodás tervezetét 2014. június 25-én aláírták, és azt a Tanács egyetértés megszerzése céljából 2014 júliusában benyújtotta az Európai Parlamentnek. Az Európai Parlament 2015. január 30-án a Bíróság véleményét kérte arról, hogy a Kanadával tervezett PNR-megállapodás összeegyeztethető-e a Szerződésekkel és az Európai Unió Alapjogi Chartájával.

A Bíróság 2017. július 26-án kiadta 1/15. sz. véleményét[4], amelyben kijelentette, hogy a Kanada és az EU között tervezett PNR-megállapodás akkori formájában nem köthető meg, mivel több rendelkezése is összeegyeztethetetlen az EU által elismert alapvető jogokkal, nevezetesen a személyes adatok védelméhez és a magánélet tiszteletben tartásához való joggal. A Bíróság azt is megállapította, hogy egy ilyen megállapodáshoz az EUMSZ 87. cikke (2) bekezdése a) pontjának és az EUMSZ 16. cikke (2) bekezdésének kellene együttesen jogalapot biztosítania.

E vélemény kiadását követően az EU és Kanada új tárgyalásokat kezdett azzal a céllal, hogy a Bíróság követelményeinek megfelelő új megállapodást írjanak alá. A Kanadával folytatott tárgyalások 2018. június 20-án kezdődtek, és a tárgyalási irányelvekkel összhangban azokra a szempontokra összpontosítottak, amelyek szükségesek az említett vélemény megállapításainak érvényesüléséhez.

A 2023. július 4-én tartott hetedik és egyben utolsó fordulót követően a tárgyaló felek 2023. október 11-én előzetes megállapodásra jutottak. A főtárgyalók 2023. november 27-én parafálták a megállapodás szövegtervezetét.

A társjogalkotók – a Tanács illetékes munkacsoportjának, illetve az Európai Parlament LIBE bizottságának tett jelentések révén – a tárgyalások minden szakaszában rendszeres tájékoztatást kaptak, és egyeztetés folyt velük. A megállapodás szövegének végleges tervezetét a parafálás előtt szintén megkapták.

- **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

A Bizottság a PNR-adatok EU-ból harmadik országokba történő továbbításával kapcsolatos uniós megközelítésről szóló 2003. évi közleményben[5] határozta meg először az EU külső PNR-politikájának főbb irányvonalait, amelyeket egy 2010-ben elfogadott közleményben[6] felülvizsgált.

3 HL L 91., 2006.3.29., 49. o.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 végleges.
6 COM(2010) 492 végleges (2010.9.21.).

Jelenleg három nemzetközi megállapodás van hatályban az EU és harmadik országok – Ausztrália[7], az Egyesült Államok (2012)[8] és az Egyesült Királyság (2020)[9] – között a PNR-adatok EU-ból történő továbbításának és kezelésének szabályozására. A Bizottság a Kanadával folytatott tárgyalások mellett felhatalmazással rendelkezik arra, hogy PNR-megállapodásokról tárgyaljon Mexikóval és Japánnal, és 2023 szeptemberében ajánlotta a tárgyalások megkezdését Norvégiával[10], Izlanddal[11] és Svájccal[12] is.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2016-ban elfogadta az utasnyilvántartási 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: a PNR-irányelv)[13]. Ez az irányelv szabályozza a PNR-adatok Európai Unión belüli továbbítását és kezelését, és fontos biztosítékokat állapít meg az alapvető jogok – különösen a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jog – védelme érdekében. Az Európai Unió Bírósága a 2022. júniusi C-817/19. sz. ügyben hozott ítéletében – tekintettel különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájára és az uniós szerződésekre – megerősítette ezen irányelvnek az érvényességét[14].

Nemzetközi szinten egyre több harmadik ország kezdte meg a PNR-adatok légitársaságoktól való gyűjtésére vonatkozó képességeinek fejlesztését. Ezt a tendenciát az ENSZ Biztonsági Tanácsa által (2017-ben és 2019-ben) elfogadott határozatok is felerősítették, amelyek a PNR-adatok gyűjtésére és felhasználására vonatkozó képességeik fejlesztésére kötelezik valamennyi államot[15], és amelyek alapján a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) 2020-ban a Chicagói Egyezmény 9. függelékének – 2021 februárjában hatályba lépett – 28. módosításával PNR-adatokra vonatkozó szabványokat és ajánlott gyakorlatokat fogadott el[16].

Az (EU) 2021/121 tanácsi határozatban megállapított uniós álláspont üdvözli az ICAO PNR-re vonatkozó szabványait és ajánlott gyakorlatait, mivel azok ambiciózus adatvédelmi biztosítékokat határoznak meg, és ezáltal jelentős nemzetközi szintű előrelépést tesznek lehetővé. Ugyanakkor az említett tanácsi határozat megállapította, hogy az uniós jog (ideértve a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot is) szigorúbb követelményeket állapít meg, mint egyes ICAO-szabványok, és hogy az EU-ból harmadik országokba történő adattovábbításhoz olyan jogalapra van szükség, amely egyértelmű és pontos szabályokat és biztosítékokat határoz meg a PNR-adatok harmadik országok illetékes hatóságai általi felhasználására vonatkozóan, és

---

7 HL L 186., 2012.7.14., 4. o.

8 HL L 215., 2012.8.11., 5. o.

9 HL L 149., 2021.4.30., 710. o.

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 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.) (a továbbiakban: PNR-irányelv vagy az (EU) 2016/681 irányelv).

14 A Bíróság (nagytanács) 2022. június 21-i ítélete, Ligue des droits humains ASBL kontra Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Az ítélet a Cour Constitutionnelle (Belgium) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére vonatkozott.

15 2396 (2017) sz. ENSZ BT-határozat: „A Biztonsági Tanács: [...] 12. Úgy határoz, hogy a tagállamoknak az ICAO szabványok és ajánlott gyakorlatok támogatása érdekében fejleszteniük kell az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak gyűjtésére, kezelésére és elemzésére való képességüket, továbbá biztosítaniuk kell, hogy a PNR-adatokat az összes illetékes nemzeti hatóságuk megkapja és felhasználja a terrorista bűncselekmények és az azzal kapcsolatos utazások megelőzése, felderítése és nyomozása céljából, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett [...]”. Lásd még a 2482 (2019) sz. ENSZ BT-határozatot.

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

ezért előírta, hogy a tagállamok küldjenek eltérésről szóló értesítést[17]. Ennek fényében és a Tanács felhívására[18] válaszul a Bizottság fontolóra vette azt, hogy az ICAO PNR-szabványainak való megfelelés igazolása előfeltétele legyen annak, hogy a PNR-ről párbeszédet lehessen kezdeni valamely harmadik országgal.

2. JOGALAP ÉS ARÁNYOSSÁG

• Jogalap

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 218. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Tanács *„határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására”*. Mivel a javaslat célja az, hogy felhatalmazást szerezzen a megállapodás aláírására, az eljárási jogalap az EUMSZ 218. cikkének (5) bekezdése. A javaslat kettős célkitűzést követ és két összetevőből áll: az egyik a közbiztonság védelme PNR-adatoknak Kanadába történő továbbítása révén, a másik pedig a magánélet és egyéb alapvető jogok és szabadságok védelme. Ezért az anyagi jogalap az Európai Unió működéséről szóló szerződés 16. cikkének (2) bekezdése és 87. cikke (2) bekezdésének a) pontja.

• Arányosság

Az e javaslattal kapcsolatos fenti uniós célkitűzések csak akkor érhetők el, ha uniós szinten érvényes jogalap jön létre annak biztosítására, hogy a személyes adatok Unióból történő továbbítása az alapvető jogokat megillető megfelelő védelmében részesüljön. A megállapodás rendelkezései a fő célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértékre korlátozódnak, és megfelelő egyensúlyt teremtenek a közbiztonság fenntartására irányuló jogszerű célkitűzés, valamint a személyes adatok és a magánélet védelméhez való, mindenkit megillető jog között.

• A jogi aktus típusának megválasztása

Az (EU) 2016/679 rendelet[19] (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet) V. fejezete szerint a személyes adatok Unióból harmadik országokba történő továbbításának megfelelő biztosítékokat meghatározó érvényes eszközön kell alapulnia. Ez a megállapodás ilyen eszköz, azaz az említett rendelet 46. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt, közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek közötti, jogilag kötelező erejű, kikényszeríthető jogi eszköz.

• Alapjogok

A PNR-adatok harmadik országok hatóságai általi cseréje és kezelése a magánélethez és az adatvédelemhez való alapvető jogba való beavatkozásnak minősül. A megállapodás azonban biztosítja, hogy e beavatkozás a személyes adatok kezelésének törvényes céljaira – azaz a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus megelőzésére, felderítésére, nyomozására és büntetőeljárás alá vonására – tekintettel szükséges és arányos legyen. Ezt az uniós joggal, nevezetesen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7., 8., 47. és 52. cikkével összhangban a továbbított és kezelt személyes adatokra alkalmazott megfelelő adatvédelmi biztosítékok garantálják.

---

[17] A Tanács (EU) 2021/121 határozata (2021. január 28.) a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet által küldött körlevélre adandó válaszban a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény 9. függeléke 9. fejezetének D. szakaszára vonatkozó 28. módosítással kapcsolatban az Európai Unió által képviselendő álláspontról (HL L 37., 2021.2.3., 6. o.).

[18] A Tanács 2021. június 7-i következtetései az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak harmadik országok, mindenekelőtt Ausztrália és az Amerikai Egyesült Államok részére, a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljából történő továbbításáról.

[19] HL L 119., 2016.5.4., 1. o.

3. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

A javaslatnak nincsenek az uniós költségvetést érintő vonzatai.

4. EGYÉB ELEMEK

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

A tárgyalások eredményeként létrejött megállapodás számos fontos biztosítékot tartalmaz a Kanadába továbbított és ott kezelt adatok tulajdonosai vonatkozásában. Az említett bírósági vélemény követelményeivel és a tárgyalási irányelvekkel teljes összhangban a tárgyalások a következő rendelkezésekről folytak:

3. cikk: a PNR-adatok kezelési céljainak egyértelmű és pontos meghatározása.

8. cikk: a megállapodás értelmében tilos a különleges adatok Kanada általi kezelése. Amennyiben Kanada ilyen adatokat kap a megállapodás szerinti PNR-adatok részeként, azokat törölnie kell.

10. cikk: független hatóságok végzik e szabályok Kanada általi betartásának felügyeletét.

11. cikk: PNR-adataik felhasználásáról értesítést kapnak azok tulajdonosai.

12. cikk: a tulajdonosok (csak) a saját PNR-adataikhoz férhetnek hozzá, és joguk van a helyesbítéshez, a jogorvoslathoz és a tájékoztatáshoz.

15. cikk: a PNR-adatok automatizált kezelése kizárólag megkülönböztetésmentes és megbízható kritériumokon alapul.

16. cikk: a maximális ötéves adatmegőrzési idő kiegészül azzal a követelménnyel, hogy az adatokat az utasok elutazásának időpontját követően törölni kell, kivéve, ha a kockázatértékelés arra utal, hogy olyan objektív elemeken alapuló kapcsolat áll fenn, amelyekből arra lehet következtetni, hogy a PNR-adatok hatékonyan hozzájárulhatnak a megállapodás céljainak eléréséhez, valamint azzal a követelménnyel, hogy Kanadának kétévente felül kell vizsgálnia értékelését.

17. cikk: a PNR-adatok biztonsági ellenőrzéstől és határellenőrzéstől eltérő célokra történő felhasználása bíróság vagy független hatóság általi előzetes felülvizsgálat tárgyát képezi.

20. cikk: a PNR-adatok más kormányzati szervek részére történő újbóli továbbítása megfelelő biztosítékok mellett történik, és Kanadán kívülre történő adatközlés esetén azokra az országokra korlátozódik, amelyek hasonló megállapodást kötöttek az EU-val, vagy amelyek a Bizottság valamely megfelelőségi határozatának hatálya alá tartoznak.

Melléklet: a Kanadának továbbítandó PNR-adatelemek egyértelmű és pontos meghatározása.

2024/0050 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

a Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 16. cikke (2) bekezdésére és 87. cikke (2) bekezdésének a) pontjára, összefüggésben 218. cikke (5) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

(1) A Tanács 2017. december 7-én felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy tárgyalásokat kezdjen Kanadával az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a terrorizmus és más súlyos nemzetközi vonatkozású bűncselekmények megelőzését és az ellenük folytatott küzdelmet célzó továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásról.

(2) A Kanada és az Európai Unió közötti, a PNR-adatok továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásra (a továbbiakban: a megállapodás) irányuló tárgyalások 2023 júliusában sikeresen lezárultak. A megállapodás szövegét 2023. november 27-én parafálták.

(3) A megállapodás a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus megelőzése, felderítése, nyomozása és büntetőeljárás alá vonása céljából lehetővé teszi a PNR-adatok Kanadába történő továbbítását.

(4) A megállapodás teljeskörűen tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartáját – az Európai Unió Bíróságának értelmezése szerint –, így különösen a Charta 7. cikkében elismert, a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a Charta 8. cikkében elismert, a személyes adatok védelméhez való jogot, valamint a Charta 47. cikkében elismert, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A megállapodás mindenekelőtt megfelelő biztosítékokat tartalmaz a megállapodás alapján továbbított személyes adatok védelmére.

(5) [Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban, az említett jegyzőkönyv 4. cikkének sérelme nélkül, Írország nem vesz részt ennek a határozatának az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.] VAGY [Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv 3. cikkével összhangban Írország [...-án/-én kelt levélben] bejelentette, hogy részt kíván venni ennek a határozatnak az elfogadásában és alkalmazásában.]

(6) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.

(7) Az európai adatvédelmi biztos *[xxxx.xx.xx]*-án/-én *[xxx]* véleményt nyilvánított.

(8) A megállapodást ezért az Európai Unió nevében alá kell írni, figyelemmel annak egy későbbi időpontban történő megkötésére,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodás aláírását a Tanács az Unió nevében jóváhagyja, figyelemmel a megállapodás megkötésére.

Az aláírandó megállapodás szövegét csatolták e határozathoz.

2. cikk

A Tanács Főtitkársága – a megállapodás megkötésére figyelemmel – teljes mértékben felhatalmazza a Bizottság által megjelölt személyt vagy személyeket a megállapodás aláírására.

3. cikk

Ez a határozat elfogadásának napján lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök