

## Az Európai Bíróság véleménye az Európai Unió és Kanada között kötendő, a légi utasok adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásról

LEHÓCZKI BALÁZS

### *Opinion of the Court of Justice on the Agreement Envisaged between the European Union and Canada on the Transfer of Passenger Name Record Data*

*In its Opinion delivered on 26 July 2017 (in Case Opinion 1/15), the Court declared that the agreement envisaged between the European Union and Canada on the transfer of Passenger Name Record (PNR) data may not be concluded in its current form.*

*Although the Court found that the systematic transfer, retention and use of all passenger data, as provided for by the draft agreement, are, in essence, permissible; however, it reached the conclusion that several provisions of this draft agreement do not meet requirements stemming from the fundamental rights of the European Union.*

*First, the Court set out that the provisions on the transfer of sensitive data to Canada and on the processing and retention of such data are incompatible with the fundamental rights.*

*Second, the Court ruled that the use by the Canadian authorities of PNR data during the air passengers' stay in Canada is not adequately regulated by the draft agreement, which fails to provide for guarantees capable of preventing abuses. Likewise, the continued storage of the PNR data of all air passengers after their departure from Canada which the draft agreement permits is not limited to what is strictly necessary to fight terrorism and serious transnational crimes.*

*Third, the Court considered that a series of other provisions of the draft agreement are incompatible with fundamental rights unless the agreement is revised in order to better delimit and define the interferences. These provisions concern, in particular, definition of PNR data, regulation of automatic treatment of these data, disclosure of PNR data by the Canadian authorities to the government authorities of a non-EU country and information of passengers of the use and disclosure of their data.*

## Bevezetés

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: a Bíróság) az utóbbi években több alkalommal is érvénytelenített olyan uniós jogi aktusokat, amelyek alkalmazása veszélyeztethette volna vagy veszélyeztette az uniós polgároknak a magánélet tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogait.

2006. május 30-án a luxembourgi székhelyű testület – nem megfelelő jogalap alkalmazása miatt – megsemmisítette<sup>1</sup> az Európai Közösség és az Egyesült Államok közötti, személyes adatok továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatot (2004/496/EK) és az ezen adatok megfelelő védelméről szóló bizottsági határozatot (2004/535/EK).

2014. április 8-án a Bíróság érvénytelennek nyilvánította<sup>2</sup> az adatok megőrzéséről szóló irányelvet (2006/24/EK), mivel az széles körű és különösen súlyos beavatkozást jelentett az említett alapjogokba anélkül, hogy e beavatkozás a szigorúan szükséges mértékre korlátozódott volna. Ezzel kapcsolatban a Bíróság egy 2016. december 21-i ítéletében<sup>3</sup> pontosította, hogy a tagállamok sem írhatnak elő általános adatmegőrzési kötelezettséget az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára.

Végül 2015. október 6-án a Bizottságnak azon határozata (2000/520/EK) bukott el a Bíróság előtt,<sup>4</sup> amellyel a brüsszeli szerv megállapította, hogy az Egyesült Államok megfelelő védelmi szintet biztosít az uniós polgárok a területére továbbított személyes adatai számára.

A jelen ügy kiindulópontja az volt, hogy az Európai Unió és Kanada tárgyalásokat folytattak egy az utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodásról (*Passenger Name Record*, továbbiakban PNR-megállapodás), amelyet 2014-ben alá is írtak. Miután az Európai Unió Tanácsa kérte az Európai Parlament jóváhagyását e megállapodáshoz, a Parlament úgy döntött, hogy a Bírósághoz fordul azzal a kérdéssel, hogy a tervezett megállapodás összhangban van-e az uniós joggal, különösen pedig a magánélet tiszteletben tartására, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezésekkel. Megjegyzendő, hogy ez az első alkalom, amikor a Bíróságnak egy nemzetközi megállapodás tervezetének az EU Alapjogi Chartájával való összeegyeztethetőségéről kellett határoznia.

1 A C-317/04. sz. Parlament kontra Tanács és a C-318/04. sz. Parlament kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet.

2 A C-293/12. sz. Digital Rights Ireland és a C-594/12. sz. Seitlinger és társai egyesített ügyekben hozott ítélet.

3 A C-203/15. sz. Tele2 Sverige és a C-698/15. sz. Watson egyesített ügyekben hozott ítélet.

4 A C-362/14. sz. Schrems ügyben hozott ítélet.

## A Bíróság véleménye

A Bíróság véleményében azt a választ adta, hogy a PNR-megállapodás a jelenlegi formájában nem köthető meg, mivel annak több rendelkezése összeegyeztethetetlen az Unió által elismert alapvető jogokkal.

A tervezett megállapodás lehetővé teszi az összes utas PNR-adatainak valamely kanadai hatóság részére történő szisztematikus és folyamatos továbbítását a felhasználásuk és megőrzésük, valamint más hatóságok és egyéb, nem uniós országok részére történő esetleges későbbi továbbításuk érdekében, a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem céljából. Ennek érdekében a tervezett megállapodás egyebek mellett a következőkről rendelkezik: a PNR-adatok öt éves tárolási időtartamáról, valamint a biztonságukkal és sértetlenségükkel kapcsolatos követelményekről, a különleges adatok azonnali elrejtéséről, az adatokhoz való hozzáférési jogokról, kijavításról és törlésről, valamint közigazgatási vagy bírósági jogorvoslatok előterjesztésének lehetőségéről.

A PNR-adatok összességükben vizsgálva feltárhatnak többek között teljes utazási útvonalakat, szokásokat, két vagy több személy között fennálló kapcsolatokat, valamint a légi utasok pénzügyi helyzetével kapcsolatos információkat, étkezési szokásokat vagy egészségi állapotukat, sőt különleges információkkal is szolgálhatnak ezen utasokról. Ezenkívül a továbbított PNR-adatoknak az a rendeltetésük, hogy azokat előre meghatározott modelleken és szempontokon alapuló automatizált eszközök alkalmazásával még a légi jármű Kanadába érkezése előtt szisztematikusán elemezzék. Az ilyen elemzések alkalmasak arra is, hogy az utasok magánéletéről további információkkal szolgáljanak. Végül, mivel a PNR-adatok megőrzésének időtartama öt évig is terjedhet, e megállapodás lehetővé teszi, hogy ezekkel az információkkal különösen hosszú időn át rendelkezzenek.

A Bíróság megállapította, hogy a PNR-adatoknak az Unióból Kanadába történő továbbítása, valamint a tervezett megállapodásnak az adatok megőrzésével, azok felhasználásával és a kanadai, európai vagy külföldi kormányzati szervek részére történő esetleges későbbi továbbításával kapcsolatos szabályai a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jogba történő beavatkozással járnak. Hasonlóképp, a tervezett megállapodás a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot is érinti.

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy e beavatkozások igazolhatók-e. E tekintetben megállapította, hogy ezeket általános érdekű cél (a terrorista bűncselekmények és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem keretében a közbiztonság biztosítása) igazolja, továbbá hogy a PNR-adatok Kanadába történő továbbítása és azok utólagos kezelése alkalmas arra, hogy biztosítsa e cél megvalósítását.

A beavatkozások szükségességét illetően a Bíróság viszont úgy ítélte meg, hogy a megállapodás több rendelkezése nem korlátozódik a szigorúan szükséges mértékre, továbbá nem tartalmaz világos és egyértelmű szabályokat. Különösen, a megállapodásban részes felek lehetővé tették a különleges adatok Kanadába történő továbbítását is (a különleges adatok azon információk összességét fedik le, amelyekből

következtetni lehet „a faji vagy etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre, a vallási vagy világnézeti meggyőződésre, a szakszervezeti tagságra”, vagy amelyek „az egészségi állapotra vagy a szexuális életre” vonatkoznak). Tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétes kezelés kockázatára, a különleges adatok Kanadába történő továbbítása a közbiztonságnak a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni védelmétől eltérő indokokon alapuló egyértelmű és különösen szilárd igazolást követelne. Márpedig a jelen esetben hiányzik az ilyen igazolás. A Bíróság ebből arra következtetett, hogy a megállapodásnak a különleges adatok Kanadába történő továbbításával, valamint az ilyen adatok kezelésével és megőrzésével kapcsolatos rendelkezései összeegyeztethetetlenek az alapvető jogokkal.

A Bíróság másfelől úgy ítélte meg, hogy a tervezett megállapodás nem lépi túl a szigorúan szükséges mértéket, amikor lehetővé teszi az összes légi utas PNR-adatainak Kanadába történő továbbítását. A PNR-adatok automatizált elemzése ugyanis azon közbiztonsági kockázat azonosítására szolgál, amelyet adott esetben azok a személyek jelenthetnek, akik nem ismertek a hatáskörrel rendelkező szolgálatok előtt, és akik e kockázat folytán a határokon alaposabb vizsgálatnak vethetők alá. Ez az adatkezelés (különösen a határokon) megkönnyíti és felgyorsítja azokat a biztonsági ellenőrzéseket, amelyeknek a nemzetközi polgári repülésről szóló chicagói egyezmény 13. cikke alapján a Kanadába belépni vagy ebből az országból távozni szándékozó összes légi utast alá kell vetni, ez utóbbiak pedig kötelesek tiszteletben tartani a hatályos kanadai jogszabályok által előírt belépési és kilépési feltételeket.

Ugyanezen okokból mindaddig, amíg az utasok Kanadában tartózkodnak vagy távozóban vannak onnan, fennáll az e megállapodás által követett cél és ezen adatok közötti szükséges összefüggés, vagyis a megállapodás nem lépi túl a szigorúan szükséges mértéket önmagában amiatt, hogy lehetővé teszi az utasok PNR-adatainak szisztematikus megőrzését és felhasználását.

Ugyanakkor a PNR-adatoknak a légi utasok Kanadában tartózkodása során történő felhasználását illetően a Bíróság megállapítja, hogy mivel a légi utasoknak a PNR-adataik ellenőrzését követően engedélyezték az ezen ország területére történő belépést, az említett adatok ezen utasok Kanadában tartózkodása során történő felhasználását olyan új körülményekre kell alapítani, amelyek indokolják e felhasználást. Ez a felhasználás tehát – mint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata megköveteli – olyan szabályokat tesz szükségessé, amelyek meghatározzák annak anyagi, jogi és eljárásjogi feltételeit, többek között annak érdekében, hogy az említett adatokat védjék a visszaélések kockázataival szemben. Az ilyen szabályoknak objektív szempontokon kell alapulniuk azon körülmények és feltételek meghatározása érdekében, amelyek mellett a tervezett megállapodás szerinti kanadai hatóságok jogosultak az adatok felhasználására. Annak érdekében, hogy a gyakorlatban biztosított legyen e feltételek teljes tiszteletben tartása, a megőrzött PNR-adatoknak a légi utasok Kanadában tartózkodása során történő felhasználásának főszabály szerint – a kellően indokolt sürgős esetek kivételével – valamely bíróság vagy független közigazgatási szerv által végzett előzetes felülvizsgálat tárgyát kell képeznie, e bíróságnak vagy

szervnek pedig különösen megelőzési, felderítési vagy bűnüldözési eljárások keretében a hatáskörrel rendelkező hatóságok által előterjesztett indokolt kérelmet követően kell meghoznia a határozatát.

A légi utasok Kanadából történő távozását követően az összes légi utas PNR-adatainak a tervezett megállapodás által lehetővé tett folyamatos tárolása nem korlátozódik a szigorúan szükséges mértékre. Azon légi utasokat illetően ugyanis, akikkel összefüggésben a Kanadába érkezésük idején és az onnan való távozásukig nem azonosítottak a terrorizmussal vagy a súlyos nemzetközi bűncselekményekkel kapcsolatos kockázatot, nem tűnik úgy, hogy az elutazásukat követően olyan – akár közvetett – összefüggés állna fenn a PNR-adataik és a tervezett megállapodással elérni kívánt cél között, amely igazolná ezen adatok megőrzését. Ezzel szemben azon légi utasok esetében, akik vonatkozásában olyan objektív elemeket azonosítanak, amelyek alapján megállapítható, hogy még a Kanadából való távozásukat követően is veszélyt jelenthetnek a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem szempontjából, a PNR-adataik tárolása az ezen országban tartózkodásukat meghaladóan, akár öt évig is megengedhető. Ilyen esetben a PNR-adatok felhasználására ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint amelyek a PNR-adatoknak a légi utasok Kanadában tartózkodása során történő felhasználására irányadók.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a tervezett megállapodás egyéb rendelkezései is összeegyeztethetetlenek az alapvető jogokkal, hacsak a beavatkozások alaposabb körülhatárolása és pontosítása érdekében felül nem vizsgálják e megállapodást. Így a Bíróság kimondta, hogy a megállapodásnak:

- a továbbítandó PNR-adatok közül bizonyos adatokat világosabban és pontosabban meg kell határozni;
- elő kell írnia, hogy a PNR-adatok automatikus kezelése keretében használt modellek és szempontok konkrétak és megbízhatóak, valamint hátrányos megkülönböztetéstől mentesek lesznek;
- elő kell írnia, hogy a használt adatbázisok azokra az adatbázisokra fognak korlátozódni, amelyeket Kanada a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelemmel összefüggésben működtet;
- elő kell írnia, hogy a PNR-adatokat a kanadai hatóságok csak akkor továbbíthatják valamely Európai Unión kívüli ország kormányzati szervei részére, ha a tervezett megállapodással egyenértékű megállapodás áll fenn az Unió és ezen ország között, vagy ha e területen az Európai Bizottság határozatot fogadott el;
- rendelkeznie kell a légi utasok egyéni tájékoztatáshoz való jogáról abban az esetben, ha a rájuk vonatkozó PNR-adatokat a Kanadában tartózkodásuk során és az ezen országból való távozásuk után használják fel, valamint ezen adatok egyéb hatóságok vagy magánszemélyek részére történő továbbítása esetén;
- biztosítania kell, hogy a légi utasokat a PNR-adataik kezelése vonatkozásában megillető védelemmel kapcsolatos szabályok felügyeletét független ellenőrző hatóság lássa el.

Mivel a tervezett megállapodással járó beavatkozások közül nem mindegyik korlátozódik a szigorúan szükséges mértékre, ezáltal pedig nem mindegyik teljesen indokolt, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a tervezett megállapodás a jelenlegi formájában nem köthető meg.

## **Zárszó**

A Bíróság véleménye – a tervezett megállapodás tárgykörének szabályozásával kapcsolatos kérdések megválaszolásán túl – két okból is nagy jelentőséggel bír.

Egyrészt zsinórmértékül fog szolgálni az EU és más nem uniós államok közötti hasonló, az EU Alapjogi Chartája rendelkezéseinek alávetett jövőbeli megállapodások tartalmának kialakításakor. Másrészt nem zárható ki, hogy az ilyen államokkal még a Charta hatályba lépése előtt kötött és a mai napig alkalmazandó megállapodások az uniós joggal (pontosabban a Chartával és a mostani véleménnyel) való összhangjának megvizsgálására irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmek érkeznek majd a Bíróságra, amelyek akár ezen megállapodások elfogadásáról szóló uniós jogi aktusok megsemmisítéséhez vezethetnek.