

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie mandatu negocjacyjnego dotyczącego umowy między UE a Japonią o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera

(Pełny tekst niniejszej opinii jest dostępny w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej na stronie internetowej EIOD www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

W dniu 27 września 2019 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie w sprawie decyzji Rady odnośnie do upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy między Unią Europejską a Japonią o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania terroryzmowi i innym poważnym przestępstwom transgranicznym oraz ich zwalczania. Celem planowanej umowy jest ustanowienie podstawy prawnej i warunków, na jakich przewoźnicy lotniczy będą upoważnieni do przekazywania Japonii danych PNR pasażerów podróżujących między UE a Japonią, zgodnie z wymogami prawa Unii, w tym z Kartą praw podstawowych UE.

EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że mandat negocjacyjny ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania podstawowych praw i wolności zapisanych w art. 7 i art. 8 Karty praw podstawowych UE, jak również zasad konieczności i proporcjonalności, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości zawartą w opinii 1/15 dotyczącej umowy między UE a Kanadą w sprawie danych PNR.

Biorąc pod uwagę wpływ planowanej umowy na prawa podstawowe bardzo dużej liczby osób niezaangażowanych w działalność przestępczą, EIOD uważa, że powinna ona zawierać wszelkie gwarancje materialne i proceduralne niezbędne do zapewnienia proporcjonalności systemu PNR oraz ograniczenia ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych tylko do tego, co jest absolutnie niezbędne i uzasadnione interesem ogólnym Unii. W tym celu EIOD formułuje szereg zaleceń w celu udoskonalenia wytycznych negocjacyjnych, takich jak:

- rygorystyczne podejście do konieczności i proporcjonalności systemu danych PNR,
- zgodnie z zasadą celowości dalsze wykorzystywanie przekazanych danych PNR do innych celów powinno być bardzo dobrze uzasadnione, określone w jasny i precyzyjny sposób oraz ograniczone do tego, co absolutnie niezbędne,
- decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji powinna zawierać odniesienie nie tylko do proceduralnej podstawy prawnej, lecz również do materialnej podstawy prawnej, w tym do art. 16 TFUE,
- należy zwrócić szczególną uwagę na zapobieganie ryzyku spowodowania pośredniego ujawnienia szczególnych kategorii danych dotyczących pasażerów lotniczych, a także ryzyku ponownej identyfikacji osób po anonimizacji danych PNR odnoszących się do nich,
- planowana umowa powinna zawierać klauzule umożliwiające jej zawieszenie w przypadku naruszeń postawień teże umowy, a także wypowiedzenie umowy, jeżeli jej nieprzestrzeganie ma poważny i trwały charakter.

Dalsze szczegółowe zalecenia EIOD zostały przedstawione w niniejszej opinii.

EIOD pozostaje do dyspozycji instytucji, aby w razie czego służyć radą w trakcie negocjacji. EIOD oczekuje, że projekt umowy zostanie z nim skonsultowany na późniejszych etapach finalizacji zgodnie z art. 42 rozporządzenia (UE) 2018/1725 ⁽¹⁾.

I. WPROWADZENIE I KONTEKST

1. W dniu 27 września 2019 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie w sprawie decyzji Rady odnośnie do upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy między Unią Europejską (UE) a Japonią o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania terroryzmowi i innym poważnym przestępstwom transgranicznym oraz ich zwalczania. W załączniku do zalecenia (zwanym dalej „załącznikiem”) określono wytyczne negocjacyjne Rady dla Komisji, tj. cele, która powinna ona osiągnąć w imieniu UE w trakcie negocjacji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39.

2. Zalecenie przyjęte na podstawie procedury określonej w art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dla umów zawartych między UE a państwami trzecimi. Poprzez to zalecenie Komisja dąży do uzyskania od Rady upoważnienia do objęcia roli negocjatora z ramienia UE w celu rozpoczęcia negocjacji z Japonią, zgodnie z mandatem negocjacyjnym. Po zakończeniu negocjacji, aby mogło dojść do zawarcia umowy, Parlament Europejski będzie musiał zaakceptować wynegocjowany tekst umowy, natomiast Rada będzie musiała przyjąć decyzję o zawarciu umowy.
3. Dyrektywa (UE) 2016/681 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (dyrektywa o PNR), przyjęta w dniu 27 kwietnia 2016 r., stanowi ramy prawne przetwarzania danych PNR w UE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 25 maja 2018 r. Komisja Europejska musi przeprowadzić pierwszy przegląd dyrektywy o PNR przed dniem 25 maja 2020 r.
4. Obecnie UE jest związana z państwami trzecimi dwoma umowami międzynarodowymi dotyczącymi przetwarzania i przekazywania danych PNR – z Australią⁽²⁾ i ze Stanami Zjednoczonymi⁽³⁾ – obie od 2011 r. Na wniosek Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) przyjął opinię 1/15 z dnia 26 lipca 2017 r.⁽⁴⁾ w sprawie planowanej umowy między UE a Kanadą o przekazywaniu i przetwarzaniu danych PNR, podpisanej w dniu 25 czerwca 2014 r. Trybunał stwierdził, że umowa jest niezgodna z art. 7, 8 i 21 oraz z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE (Karta), o ile nie uniemożliwia ona przekazywania danych wrażliwych z UE do Kanady, a także ich wykorzystywania i zatrzymywania. Ponadto Trybunał ustanowił szereg warunków i gwarancji dotyczących zgodnego z prawem przetwarzania i przekazywania danych PNR. Na podstawie opinii 1/15 w czerwcu 2018 r. rozpoczęto nowe negocjacje z Kanadą w sprawie danych PNR, które zdaniem Komisji znajdują się na końcowym etapie.
5. Na szczelbu światowym kwestię danych PNR rozstrzyga Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (konwencja chicagowska) z 1947 r., która reguluje międzynarodowy transport lotniczy i w ramach której ustanowiono Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Rada ICAO przyjęła normy i zalecane metody postępowania w sprawie danych PNR, które stanowią część załącznika 9 („Ułatwienia”) do konwencji chicagowskiej. Uzupełniają je dodatkowe wytyczne, w szczególności dokument ICAO nr 9944 ustanawiający „Wytyczne w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR)”⁽⁵⁾. Wszystkie państwa członkowskie UE są stronami konwencji chicagowskiej.
6. Ponadto rezolucja Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 2396 (2017) w sprawie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowanych przez powroty zagranicznych bojowników terrorystycznych, przyjęta w dniu 21 grudnia 2017 r., wymaga, aby państwa członkowskie „rozwickły zdolności gromadzenia, przetwarzania i analizowania – na potrzeby norm i zalecanych metod postępowania ICAO – danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR), a także zapewniały, aby dane te były dostępne dla właściwych organów krajowych i przez nie wykorzystywane, przy pełnym poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności”, a także „w stosownych przypadkach zachęca państwa członkowskie do udostępnienia danych PNR właściwym lub zainteresowanym państwom członkowskim w celu wykrycia zagranicznych bojowników terrorystycznych”⁽⁶⁾.
7. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że po przyjęciu zalecenia przez Komisję Europejską zasięgnięto jego opinii i oczekuje, że odniesienie do tej opinii zostanie uwzględnione w preambule do decyzji Rady. Niniejsza opinia nie powoduje uszczerbku dla wszelkich dodatkowych uwag, jakie EIOD może formułować na podstawie kolejnych dostępnych informacji na późniejszym etapie.

⁽²⁾ Dz.U. L 186 z 14.7.2012, s. 4..

⁽³⁾ Dz.U. L 215 z 11.8.2012, s. 5..

⁽⁴⁾ Opinia 1/15 Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lipca 2017 r. zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE dotycząca projektu umowy między Kanadą a UE o przekazywaniu i przetwarzaniu danych PNR, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ ICAO, dokument nr 9944 „Wytyczne w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR)”, pierwsze wydanie – 2010 r.

⁽⁶⁾ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2396 (2017) w sprawie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowanych przez powroty zagranicznych bojowników terrorystycznych, przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa na 8148. posiedzeniu, w dniu 21 grudnia 2017 r., pkt 12.

V. WNIOSKI

34. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt, że mandat negocjacyjny ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania podstawowych praw i wolności zapisanych w art. 7 i art. 8 Karty, jak również zasad konieczności i proporcjonalności, zgodnie z wykładnią TSUE zawartą w opinii 1/15 dotyczącej umowy między UE a Kanadą w sprawie danych PNR.
35. Biorąc pod uwagę wpływ planowanej umowy na prawa podstawowe bardzo dużej liczby osób niezaangażowanych w działalność przestępczą EIOD uważa, że przyszła umowa powinna zawierać wszelkie niezbędne gwarancje materialne i proceduralne, które, gdy są uwzględniane w całości, zapewnią proporcjonalność systemu PNR oraz ograniczenie ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych tylko do tego, co jest absolutnie niezbędne i uzasadnione interesem ogólnym Unii.
36. W tym celu, jako główne zalecenie, EIOD podkreśla potrzebę rygorystycznego podejścia odnośnie do konieczności i proporcjonalności systemu PNR. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na praktyczne wdrażanie zasady celowości dotyczącej wykorzystywania przekazanych danych PNR. Ponadto EIOD zajmuje takie samo stanowisko, jakie zostało wyrażone w poprzednich opiniach ⁽⁷⁾, zgodnie z którym decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji, zgodnie z art. 218 TFUE, powinna zawierać odniesienie nie tylko do proceduralnej podstawy prawnej, lecz również do odpowiedniej materialnej podstawy prawnej, która powinna obejmować art. 16 TFUE.
37. Dodatkowe zalecenia EIOD zawarte w niniejszej opinii odnoszą się do odpowiednich ram prawnych przekazywania operacyjnych danych osobowych; potrzeby zapobiegania ryzyku pośredniego ujawnienia szczególnych kategorii danych dotyczących pasażerów lotniczych, a także ryzyku ponownej identyfikacji osób po anonimizacji danych PNR odnoszących się do nich. EIOD podkreśla również potrzebę wyjaśnienia przez właściwe organy Japonii niezależnego nadzoru przetwarzania danych PNR, co stanowi jedną z podstawowych gwarancji prawa do ochrony danych. Ponadto EIOD zaleca wprowadzenie klauzul umożliwiających zawieszenie przyszłej umowy w przypadku naruszeń jej postanowień, a także na wypowiedzenie tejże umowy, jeżeli jej nieprzestrzeganie ma poważny i trwały charakter.
38. EIOD pozostaje do dyspozycji Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w celu zapewnienia doradztwa na późniejszych etapach procesu. Uwagi zawarte w niniejszej opinii nie powodują uszczerbku dla ewentualnych dodatkowych uwag, które EIOD może formułować w miarę powstawania kolejnych problemów, do których ustosunkuje się, gdy dostępne będą dalsze informacje. W tym celu EIOD oczekuje w późniejszym terminie konsultacji dotyczącej zapisów projektu umowy przed jej sfinalizowaniem.

Bruksela, dnia 25 października 2019 r.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europejski Inspektor Ochrony Danych

⁽⁷⁾ Zob. opinia EIOD 2/2019 w sprawie mandatu negocjacyjnego na potrzeby zawieranej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi umowy w sprawie transgranicznego dostępu do elektronicznego materiału dowodowego oraz opinia EIOD 3/2019 dotycząca uczestnictwa w negocjacjach dotyczących drugiego protokołu dodatkowego do budapesztańskiej konwencji o cyberprzestępczości, dostępne pod adresem: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf oraz https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.