

**Συνοπτική παρουσίαση της δεύτερης γνωμοδότησης του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων**

*[Το πλήρες κείμενο της παρούσας γνωμοδότησης είναι διαθέσιμο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική γλώσσα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)]*

(2015/C 392/09)

**I. Η ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΤΗΣ ΠΛΑΙΣΙΟ**

1. Οι συζητήσεις σχετικά με ένα πιθανό σύστημα για τους φακέλους επιβατών (PNR) εντός της ΕΕ βρίσκονται σε εξέλιξη από το 2007, όταν εκδόθηκε η πρόταση απόφασης-πλασιού του Συμβουλίου για το συγκεκριμένο ζήτημα <sup>(1)</sup>. Ο στόχος της αρχικής πρότασης ήταν να υποχρεωθούν οι αερομεταφορείς που εκτελούν πτήσεις μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών να διαβιβάζουν δεδομένα PNR στις αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, του εντοπισμού, της διερεύνησης και της δίωξης τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων. Ο ΕΕΠΔ εξέδωσε γνωμοδότηση σχετικά με την εν λόγω πρόταση <sup>(2)</sup> και παρακολούθησε τις σχετικές εξελίξεις.
2. Στις 2 Φεβρουαρίου 2011 η Επιτροπή εξέδωσε νέα πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων (εφεξής «η πρόταση»). Ο ΕΕΠΔ εξέδωσε γνωμοδότηση σχετικά με τη νέα αυτή πρόταση <sup>(3)</sup>, στην οποία διατύπωσε συμπληρωματικά σχόλια και παρατηρήσεις επί του κειμένου όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα της πρότασης, το πεδίο εφαρμογής της, την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών και τη διατήρηση δεδομένων PNR.
3. Το Συμβούλιο ενέκρινε μια γενική προσέγγιση επί του κειμένου που πρότεινε η Επιτροπή στις 23 Απριλίου 2012 <sup>(4)</sup>, με σκοπό την έναρξη των διαπραγματεύσεων με το Κοινοβούλιο.
4. Η νομοθετική διαδικασία έχει ανασταλεί από τότε που η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απέρριψε την πρόταση στις 24 Απριλίου 2013 <sup>(5)</sup>, αμφισβητώντας την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά της. Προσφάτως ξεκίνησαν εκ νέου οι συζητήσεις μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις που έλαβαν χώρα στο Παρίσι τον Ιανουάριο του 2015 <sup>(6)</sup>.
5. Στο ψήφισμά του, της 11ης Φεβρουαρίου 2015, σχετικά με τα μέτρα κατά της τρομοκρατίας <sup>(7)</sup>, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεσμεύθηκε «να εργαστεί για την οριστικοποίηση οδηγίας της ΕΕ για τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR) έως το τέλος του έτους» και παρότρυνε την Επιτροπή «να προσδιορίσει τις συνέπειες που έχει η απόφαση του ΔΕΚ στην οδηγία 2006/24/ΕΚ για τη διατήρηση δεδομένων και τον πιθανό αντίκτυπό της στην οδηγία PNR της ΕΕ». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προέτρεψε επίσης το Συμβούλιο να σημειώσει πρόοδο στη δέσμη μέτρων για την προστασία δεδομένων ούτως ώστε να διενεργηθούν ενδεχομένως παράλληλα τριμερείς διαπραγματεύσεις τόσο για την οδηγία PNR της ΕΕ όσο και για τη δέσμη μέτρων για την προστασία δεδομένων. Η Επιτροπή κλήθηκε επίσης να ακουσει τις απόψεις ανεξάρτητων εμπειρογνομώνων από υπηρεσίες επιβολής του νόμου, ασφάλειας και πληροφοριών, καθώς και εκπροσώπων της ομάδας εργασίας του άρθρου 29, στο πλαίσιο της εξέτασης της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας του συστήματος PNR.
6. Επίσης, με το ψήφισμα τα κράτη μέλη κλήθηκαν «να αξιοποιήσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις πλατφόρμες, τις βάσεις δεδομένων και τα συστήματα προειδοποίησης που ήδη υφίστανται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και τα συστήματα εκ των προτέρων πληροφοριών για τους επιβάτες (APIS) <sup>(8)</sup>» και υποστηρίχθηκε ένθερμα η «καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών και των οργανισμών της ΕΕ» <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 654 τελικό.

<sup>(2)</sup> Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 20ής Δεκεμβρίου 2007 όσον αφορά την πρόταση απόφασης-πλασιού του Συμβουλίου για τη χρήση των δεδομένων των καταστάσεων με τα ονόματα των επιβατών (PNR) με σκοπό την επιβολή του νόμου (ΕΕ C 110 της 1.5.2008, σ. 1).

<sup>(3)</sup> Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 25ης Μαρτίου 2011 για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων.

<sup>(4)</sup> Γενική προσέγγιση του Συμβουλίου, κείμενο που εγκρίθηκε στις 23 Απριλίου 2013, 8916/2.

<sup>(5)</sup> Βλέπε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 23ης Απριλίου 2013.

<sup>(6)</sup> Βλέπε [https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%95%CF%80%CE%AF%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7\\_%CF%83%CF%84%CE%B1\\_%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CE%AF%CE%B1\\_%CF%84%CE%BF%CF%85\\_Charlie\\_Hebdo](https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%95%CF%80%CE%AF%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7_%CF%83%CF%84%CE%B1_%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CE%AF%CE%B1_%CF%84%CE%BF%CF%85_Charlie_Hebdo). Για τη σύνδεση με τις προτάσεις για ένα σύστημα PNR της ΕΕ, βλέπε π.χ. τη δήλωση των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την άτυπη σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 12 Φεβρουαρίου 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> και την έκθεση του Συντονιστή Αντιτρομοκρατικής Δράσης της ΕΕ για την εφαρμογή των μέτρων: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/el/pdf>

<sup>(7)</sup> Ψήφισμα 2015/2530 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

<sup>(8)</sup> Ψήφισμα, παράγραφος 11.

<sup>(9)</sup> Ψήφισμα, παράγραφος 22.

7. Στο πλαίσιο αυτό, ο εισηγητής της επιτροπής LIBE παρουσίασε επικαιροποιημένη έκθεση στις 17 Φεβρουαρίου 2015<sup>(1)</sup>. Στο εν λόγω κείμενο προτεινόταν διάφορες τροποποιήσεις της πρότασης της Επιτροπής, όπως για παράδειγμα να συμπεριληφθούν οι πτήσεις εντός της ΕΕ. Η ομάδα εργασίας του άρθρου 29 απέστειλε στην επιτροπή LIBE επιστολή με την οποία υπέβαλε τα σχόλια και τις παρατηρήσεις της επί της έκθεσης<sup>(2)</sup>. Η επιτροπή LIBE ενέκρινε το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας προσανατολισμού της στις 15 Ιουλίου 2015 και συμφώνησε να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με το Συμβούλιο.
8. Στην παρούσα γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ θα εξεταστούν οι αλλαγές στην πρόταση, όπως προτείνονται από την επιτροπή LIBE και το Συμβούλιο ενόψει των τριμερών διαπραγματεύσεων που προβλέπεται να ξεκινήσουν αυτόν τον μήνα. Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου<sup>(3)</sup> στην υπόθεση Digital Rights Ireland που εκδόθηκε στις 8 Απριλίου 2014 (εφεξής «η απόφαση DRI») λαμβάνεται υπόψη στην παρούσα γνωμοδότηση και ενσωματώνεται στο σκεπτικό της.
9. Ο ΕΕΠΔ αναγνωρίζει ότι η Ευρώπη αντιμετωπίζει σοβαρές τρομοκρατικές απειλές και οφείλει να αναλάβει ουσιαστική δράση. Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και των σοβαρών εγκλημάτων αποτελεί εύλογο συμφέρον το οποίο επιδιώκει ο νομοθέτης· ο δε ΕΕΠΔ, ως ανεξάρτητο εποπτικό όργανο της ΕΕ, δεν τάσσεται εκ των προτέρων ούτε υπέρ ούτε κατά οποιουδήποτε μέτρου. Με απόλυτο σεβασμό για τον ρόλο του νομοθέτη όσον αφορά την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των προτεινόμενων μέτρων, ο ΕΕΠΔ αναλύει στην παρούσα γνωμοδότηση τις επιπτώσεις τους για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των ατόμων καθώς και της ιδιωτικής τους ζωής, λαμβάνοντας υπόψη το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και τη νομολογία για την προστασία των δεδομένων και την ιδιωτική ζωή. Η παρούσα ανάλυση συνδέεται με την αποστολή μας, η οποία συνίσταται στην παροχή συμβουλών στα θεσμικά όργανα όσον αφορά τις επιπτώσεις των πολιτικών τους στην προστασία δεδομένων, ιδίως όταν αυτές έχουν σοβαρότερο αντίκτυπο στα δικαιώματα της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων.

#### IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

62. Ο ΕΕΠΔ επικροτεί τις διάφορες βελτιώσεις τις οποίες έχουν επιφέρει το Συμβούλιο και η επιτροπή LIBE στην πρόταση, για παράδειγμα όσον αφορά τις ειδικές διατάξεις για την προστασία δεδομένων, την παρουσία υπευθύνου προστασίας δεδομένων ή την ειδική αναφορά στις εξουσίες των εποπτικών αρχών.
63. Ωστόσο, η πρόταση εξακολουθεί να μην πληροί την πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη ενός συστήματος PNR – δηλαδή την τήρηση των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Στην πρόταση δεν προβλέπεται συνολική αξιολόγηση όσον αφορά τη δυνατότητα επίτευξης του σκοπού του συστήματος PNR της ΕΕ με τα ήδη υφιστάμενα μέσα. Επιπλέον, δεν παρατίθεται λεπτομερής ανάλυση κατά πόσον ο σκοπός του συστήματος PNR της ΕΕ θα μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο παρεμβατικά μέτρα. Τέλος, η μη στοχευμένη και μαζική συλλογή και επεξεργασία δεδομένων του συστήματος PNR ισοδυναμεί με μέτρο γενικής επιτήρησης. Κατά την άποψη του ΕΕΠΔ, ο μοναδικός σκοπός ο οποίος θα συμμορφωνόταν προς τις απαιτήσεις της διαφάνειας και της αναλογικότητας θα ήταν η χρήση των δεδομένων PNR κατά περίπτωση, αλλά μόνο εφόσον συντρέχει σοβαρή και συγκεκριμένη απειλή που διαπιστώνεται βάσει συγκεκριμένων δεικτών.
64. Εφόσον δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία βάσει των οποίων να καταδεικνύεται επαρκώς η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα των προτεινόμενων μέτρων, ο ΕΕΠΔ εκτιμά ότι η πρόταση, ακόμη και τροποποιημένη, εξακολουθεί να μην πληροί τις προϋποθέσεις των άρθρων 7, 8 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, του άρθρου 16 της ΣΛΕΕ και του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.
65. Ο ΕΕΠΔ προτρέπει τους νομοθέτες να διερευνήσουν περαιτέρω κατά πόσον είναι εφικτό, με βάση τις υφιστάμενες απειλές, να ληφθούν περισσότερο επιλεκτικά και λιγότερο παρεμβατικά μέτρα επιτήρησης με πιο συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που να επικεντρώνονται, κατά περίπτωση, σε στοχευμένες κατηγορίες πτήσεων, επιβατών ή χωρών.
66. Πέρα από τις ουσιώδεις ελλείψεις της πρότασης που επισημαίνονται ανωτέρω, οι κυριότερες παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ στην παρούσα γνωμοδότηση αφορούν τις εξής πτυχές:
  - Η πρόταση πρέπει να περιορίζει την περίοδο διατήρησης των δεδομένων στο διάστημα που δικαιολογείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, και πρέπει επίσης να εξηγείται η επιλογή του συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος.
  - Η πρόταση πρέπει να προβλέπει ρητά ότι τα δεδομένα PNR δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς πέραν της πρόληψης, της ανίχνευσης, της διερεύνησης ή της δίωξης τρομοκρατικών ή άλλων σοβαρών διεθνικών εγκλημάτων.
  - Κατά την υποβολή αιτήματος από αρμόδια αρχή για πρόσβαση στα δεδομένα πρέπει, καταρχήν, να εξασφαλίζεται η εκ των προτέρων έγκριση δικαστηρίου ή ανεξάρτητου διοικητικού φορέα.

<sup>(1)</sup> Η έκθεση είναι διαθέσιμη στον ακόλουθο σύνδεσμο:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2015-0248&language=EL>

<sup>(2)</sup> Επιστολή της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 προς τον πρόεδρο της επιτροπής LIBE, της 19ης Μαρτίου 2015.

<sup>(3)</sup> ΔΕΕ, απόφαση Digital Rights Ireland Ltd, της 8ης Απριλίου 2014, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/12 και C-594/12.

- Η πρόταση πρέπει να αναφέρει κατάλληλες διασφαλίσεις που κατοχυρώνουν την ασφάλεια των δεδομένων που υποβάλλονται σε επεξεργασία από τη μονάδα στοιχείων επιβατών.
- Το πεδίο εφαρμογής του συστήματος PNR πρέπει να είναι πολύ πιο περιορισμένο όσον αφορά το είδος του εγκλήματος. Επιπλέον, πρέπει να αποσαφηνιστεί περαιτέρω ο ορισμός του «σοβαρού διεθνικού εγκλήματος» και της «άμεσης και σοβαρής απειλής της δημόσιας ασφάλειας».
- Τα κριτήρια που απαιτούνται για την πρόσβαση των αρμόδιων αρχών σε δεδομένα PNR πρέπει να καθοριστούν με περισσότερη σαφήνεια και μεγαλύτερη ακρίβεια.
- Οι νομοθέτες καλούνται να περιμένουν έως την έγκριση της νέας δέσμης μέτρων για την προστασία δεδομένων προκειμένου οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στην πρόταση να εναρμονίζονται πλήρως με τις διατάξεις που θα θεσπιστούν.
- Η αξιολόγηση της οδηγίας πρέπει να βασίζεται σε συνολικά δεδομένα, στα οποία να περιλαμβάνεται και ο αριθμός των προσώπων που έχουν πράγματι καταδικαστεί, και όχι μόνο εκείνων κατά των οποίων έχει ασκηθεί δίωξη, βάσει της επεξεργασίας των δεδομένων τους.

Βρυξέλλες, 24 Σεπτεμβρίου 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων

---