

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ

Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно мандата за провеждане на преговори за сключване на споразумение между ЕС и Япония за прехвърляне и използване на резервационни данни на пътниците

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, немски и френски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

На 27 септември 2019 г. Европейската комисия прие Препоръка за решение на Съвета относно стартирането на преговори за сключване на споразумение между Европейския съюз и Япония за прехвърляне и използване на резервационните данни на пътниците (PNR) за предотвратяване и борба с тероризма и други сериозни трансгранични престъпления. Целта на предвиденото споразумение е да установи правното основание и условията, при които въздушните превозвачи ще бъдат упълномощени да прехвърлят в Япония резервационните данни на пътниците, които летят между ЕС и Япония, в съответствие с изискванията на законодателството на ЕС, включително Хартата на основните права на ЕС.

ЕНОЗД приветства факта, че мандатът за преговори има за цел да гарантира пълно зачитане на основните права и свободи, посочени в член 7 и член 8 от Хартата на основните права на ЕС, и на принципите на необходимост и пропорционалност, както са тълкувани от Съда на Европейските общности в Становище 1/15 относно Споразумението за прехвърляне на резервационните данни на пътниците между ЕС и Канада.

Като се вземе предвид ефектът от предвиденото споразумение върху основните права на голям брой лица, които не са замесени в престъпна дейност, ЕНОЗД счита, че то трябва да съдържа всички необходими материалноправни и процесуални гаранции, за да се гарантира пропорционалността на PNR системата и да се ограничи намесата в правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните само до това, което е строго необходимо и оправдано от общите интереси на Съюза. В този смисъл ЕНОЗД отправя редица препоръки за усъвършенстване на указанията за водене на преговори, например:

- строг подход по отношение на необходимостта и пропорционалността на PNR системата,
- в съответствие с принципа за ограничаване на целта, всяко допълнително използване на прехвърлените PNR данни за други цели трябва да бъде много добре обосновано, конкретизирано по ясен и прецизен начин и ограничено само до строго необходимото,
- решението на Съвета за разрешаване на започването на преговори трябва да съдържа препратка не само към процесуалното правно основание, но и към материалноправното основание, включително член 16 от ДФЕС,
- следва да се обърне специално внимание, за да се предотврати рискът от индиректно разкриване на специални категории данни за пътниците, използващи въздушен транспорт, както и рискът от повторна идентификация на лицата след анонимизацията на PNR данните, свързани с тях,
- предвиденото споразумение следва да съдържа клаузи, предвиждащи неговото суспендиране в случай на нарушаване на правилата му, както и клаузи за прекратяване на споразумението, ако неспазването е сериозно и с продължителен характер.

В настоящото становище са предоставени допълнителни подробни препоръки от ЕНОЗД.

ЕНОЗД остава на разположение на институциите за допълнителни консултации по време на преговорите. ЕНОЗД очаква и да се консултират с него в по-късните етапи по финализирането на проекта на споразумението в съответствие с член 42 от Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾.

I. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

1. На 27 септември 2019 г. Европейската комисия прие Препоръка за решение на Съвета относно стартирането на преговори за сключване на споразумение между Европейския съюз (ЕС) и Япония за прехвърляне и използване на резервационните данни на пътниците (PNR) за предотвратяване и борба с тероризма и други сериозни трансгранични престъпления. Приложението към препоръката (наричано по-долу „приложението“) определя указанията на Съвета към Комисията за водене на преговори, т.е. целите, които Комисията следва да се стреми да постигне, от името на ЕС в хода на преговорите.

⁽¹⁾ ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 39.

2. Препоръката е приета въз основа на процедурата, предвидена в член 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) по отношение на споразумения, сключени между ЕС и трети държави. С тази препоръка Комисията се стреми да получи разрешение от Съвета да бъде определена за преговарящ от името на ЕС и да започне преговори с Япония в съответствие с мандата за водене на преговори. След приключването на преговорите, за да се сключи споразумението, Европейският парламент ще трябва да даде съгласието си относно текста на договореното споразумение, след което Съветът ще трябва да вземе решение за сключването на споразумението.
3. Правната рамка за обработка на резервационните данни на пътниците в ЕС е Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (PNR директивата), приета на 27 април 2016 г. Държавите членки бяха задължени да въведат в сила до 25 май 2018 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за изпълнението на Директивата. Европейската комисия следва да направи първото преразглеждане на PNR директивата до 25 май 2020 г.
4. Понастоящем има две международни споразумения, които са в сила между ЕС и трети страни, за обработка и прехвърляне на PNR данни — с Австралия ⁽²⁾ и със САЩ ⁽³⁾, като и двете са от 2011 г. По искане на Европейския парламент, в съответствие с член 218, параграф 11 от ДФЕС, Съдът на ЕС прие Становище 1/15 от 26 юли 2017 г. ⁽⁴⁾ относно предвиденото споразумение между ЕС и Канада за прехвърляне и обработка на PNR данни, подписано на 25 юни 2014 г. Съдът заключи, че споразумението е несъвместимо с членове 7, 8 и 21 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС (Харта), доколкото не изключва прехвърлянето на чувствителни данни от ЕС на Канада и използването и запазването на тези данни. В допълнение Съдът определи редица условия и гаранции за законна обработка и прехвърляне на PNR данни. Въз основа на Становище 1/15, през юни 2018 г. започнаха нови преговори за PNR с Канада, които според Комисията се намират във финалната си фаза.
5. На глобално ниво въпросът с PNR данните се разглежда от Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване („Чикагската конвенция“) от 1947 г., с която се регулира международният въздушен транспорт и се създава Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). Съветът на ИКАО е приел стандарти и препоръчителни практики относно PNR, които са част от приложение 9 („Улесняване“) към Чикагската конвенция. Те се допълват от допълнителни насоки, по-специално Документ 9944 на ИКАО, определящ „Насоки относно резервационните данни на пътниците (PNR)“ ⁽⁵⁾. Всички държави членки на ЕС са страни по Чикагската конвенция.
6. Освен това Резолюция 2396 (2017) на Съвета за сигурност на ООН относно заплахите за международния мир и сигурност, причинени от завръщащи се чуждестранни бойци терористи, приета на 21 декември 2017 г., изисква от държавите членки на ООН да „развиват умения за събиране, обработка и анализ, в съответствие със стандартите и препоръчителните практики на ИКАО, на резервационни данни на пътниците (PNR) и да гарантират, че PNR данните се използват и споделят с всички техни компетентни национални органи при пълно зачитане на правата на човека и основните свободи“, както и „когато е уместно, насърчава държавите членки да споделят PNR данни със съответните или засегнатите държави членки за откриване на чуждестранни бойци терористи“ ⁽⁶⁾.
7. ЕНОЗД приветства факта, че беше консултиран след приемането на препоръката от Европейската комисия, и очаква, че в преамбюла на решението на Съвета ще бъде включена препратка към настоящото становище. Настоящото становище не засяга каквито и да било допълнителни коментари, които ЕНОЗД би могъл да направи въз основа на допълнителната налична информация на по-късен етап.

⁽²⁾ ОВ L 186, 14.7.2012 г., стр. 4.

⁽³⁾ ОВ L 215, 11.8.2012 г., стр. 5.

⁽⁴⁾ Становище 1/15 на Съда от 26 юли 2017 г. съгласно член 218, параграф 11 от ДФЕС относно проекта на споразумението между Канада и ЕС за прехвърляне и обработка на PNR данни, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ ИКАО, Документ 9944, Насоки относно резервационните данни на пътниците (PNR), първо издание - 2010 г.

⁽⁶⁾ Резолюция 2396 (2017) на Съвета за сигурност относно заплахите за международния мир и сигурност, причинени от завръщащи се чуждестранни бойци терористи, приета от Съвета за сигурност на 8148-ото му заседание на 21 декември 2017 г., точка 12.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

34. ЕНОЗД приветства факта, че мандатът за преговори има за цел да гарантира пълно зачитане на основните права и свободи, посочени в член 7 и член 8 от Хартата, и на принципите на необходимост и пропорционалност, както са тълкувани от Съда на Европейските общности в Становище 1/15 относно Споразумението за прехвърляне на резервационните данни на пътниците между ЕС и Канада.
35. Като се вземе предвид ефектът от предвиденото споразумение върху основните права на голям брой лица, които не са замесени в престъпна дейност, ЕНОЗД счита, че бъдещото споразумение трябва да съдържа всички необходими материалноправни и процесуални гаранции, които, разглеждани в своята цялост, биха гарантирали пропорционалността на PNR системата биха ограничили намесата в правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните само до това, което е строго необходимо и оправдано от общите интереси на ЕС.
36. За тази цел, като основна препоръка ЕНОЗД изтъква необходимостта от строг подход по отношение на необходимостта и пропорционалността на PNR системата. Освен това трябва да се обърне специално внимание на практическото прилагане на принципа за ограничаване на целта във връзка с използването на прехвърлените PNR данни. В допълнение ЕНОЗД повтаря позицията си от предишните си становища (⁷), че решението на Съвета за разрешаване на започването на преговори съгласно член 218 от ДФЕС следва да съдържа препратка не само към процесуалното правно основание, но и към съответното материалноправно основание, което следва да включва член 16 от ДФЕС.
37. Допълнителните препоръки на ЕНОЗД в настоящото становище се отнасят до подходящата правна рамка за прехвърляне на оперативни лични данни; необходимостта от предотвратяване на риска от индиректно разкриване на специални категории данни за пътниците, използващи въздушен транспорт, както и риска от повторна идентификация на лицата след анонимизацията на PNR данните, свързани с тях. ЕНОЗД подчертава и необходимостта от изясняване на независимия надзор върху обработката на PNR данни от страна на компетентните японски органи, което е една от основните гаранции за правото на защита на данните. В допълнение ЕНОЗД препоръчва въвеждането на клаузи, предвиждащи суспендиране на бъдещото споразумение в случай на нарушаване на разпоредбите му, както и на клаузи за прекратяване на споразумението, ако неспазването е сериозно и с продължителен характер.
38. ЕНОЗД остава на разположение на Комисията, Съвета и Европейския парламент, за да предоставя съвети на следващите етапи от този процес. Коментарите в настоящото становище не засягат каквито и да било допълнителни коментари, които ЕНОЗД би могъл да направи, тъй като впоследствие могат да възникнат и да бъдат разгледани и други въпроси, след като бъде предоставена допълнителна информация. В този смисъл ЕНОЗД очаква да се допитат до него на по-късен етап относно разпоредбите на проекта на споразумението преди неговото финализиране.

Брюксел, 25 октомври 2019 г.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Европейски надзорен орган по защита на данните

⁽⁷⁾ Вж. Становище 2/2019 на ЕНОЗД относно мандата за преговори за сключване на споразумение между ЕС и САЩ относно трансграничния достъп до електронни доказателства и Становище 3/2019 на ЕНОЗД относно участието в преговорите с оглед втория допълнителен протокол към Конвенцията от Будапешта относно престъпленията в кибернетичното пространство на адрес: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf и https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf