

**Povzetek drugega mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj**

*(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini v spletišču ENVP [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).)*

(2015/C 392/09)

**I. PREDLOG IN NJEGOVO OZADJE**

1. Razprave o možni evidenci podatkov o potnikih (v nadaljnjem besedilu: PNR) v EU potekajo od leta 2007, ko je bil sprejet predlog okvirnega sklepa Sveta o tem vprašanju<sup>(1)</sup>. Namen prvotnega predloga je bil, da se letalske prevoznike, ki opravljajo lete med EU in tretjimi državami, zaveže, da podatke PNR posredujejo pristojnim organom za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih dejanj in hudih kaznivih dejanj. ENVP je izdal mnenje o tem predlogu<sup>(2)</sup> in spremljal z njim povezan razvoj dogodkov.
2. Komisija je 2. februarja 2011 sprejela nov predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (v nadaljnjem besedilu: predlog). ENVP je izdal mnenje o tem novem predlogu<sup>(3)</sup>, v katerem je podal dodatne pripombe in opombe o besedilu, med drugim o nujnosti in sorazmernosti predloga, področju njegove uporabe, izmenjavi informacij med državami članicami in hrambi podatkov PNR.
3. Svet je 23. aprila 2012<sup>(4)</sup> sprejel splošni pristop v zvezi z besedilom, ki ga je predlagala Komisija, za začetek pogajanj s Parlamentom.
4. Zakonodajni postopek je začasno odložen, saj je odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) 24. aprila 2013<sup>(5)</sup> predlog zavrnil zaradi pomislekov o njegovi nujnosti in sorazmernosti. Razprave so bile nedavno spet objune po terorističnih napadih januarja 2015 v Parizu<sup>(6)</sup>.
5. Evropski parlament se je v resoluciji z dne 11. februarja 2015 o protiterorističnih ukrepih<sup>(7)</sup> zavezal, „da si bo prizadeval za dokončanje direktive EU o evidenci podatkov o potnikih do konca leta“, in Komisijo pozval, „naj določi posledice sklepa Sodišča za direktivo o hrambi podatkov in njegov morebiten učinek na direktivo EU o evidenci podatkov o potnikih“. Poleg tega je Svet spodbudil, naj doseže napredek pri svežnju o varstvu podatkov, da bi lahko „trialoška“ pogajanja o direktivi EU o evidenci podatkov o potnikih in svežnju o varstvu podatkov potekala sočasno. Pozvana je bila tudi Komisija, in sicer, da naj prisluhne stališčem neodvisnih strokovnjakov s področja kazenskega pregona, varnosti in obveščevalne skupnosti ter predstavnikov delovne skupine iz člena 29 in z njimi razpravlja o nujnosti in sorazmernosti evidence podatkov o potnikih.
6. Poleg tega so bile v resoluciji države članice pozvane, „naj čim boljše uporabijo obstoječe platforme, podatkovne baze in sisteme opozarjanja na evropski ravni, kot sta Schengenski informacijski sistem (SIS) in sistem izpopolnjenih podatkov o potnikih (APIS)<sup>(8)</sup>“, odločno se je spodbudila tudi „boljša izmenjava informacij med državami članicami, organi kazenskega pregona in agencijami EU“<sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 654 final.

<sup>(2)</sup> Mnenje ENVP z dne 20. decembra 2007 o osnutku predloga okvirnega sklepa Sveta o uporabi evidence podatkov o potnikih (PNR) za namene kazenskega pregona (UL C 110, 1.5.2008, str. 1).

<sup>(3)</sup> Mnenje ENVP z dne 25. marca 2011 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj.

<sup>(4)</sup> Splošni pristop Sveta, besedilo sprejeto 23. aprila 2013, 8916/2.

<sup>(5)</sup> Glej resolucijo Evropskega parlamenta z dne 23. aprila 2013.

<sup>(6)</sup> Glej [https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie\\_Hebdo\\_shooting](https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting). Za povezavo s predlogi za PNR EU glej na primer izjavo članov Evropskega sveta po neuradnem srečanju voditeljev držav ali vlad, ki je potekalo 12. februarja 2015 v Bruslju: <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> in poročilo koordinatorja EU za boj proti terorizmu o izvajanju ukrepov: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/sl/pdf>.

<sup>(7)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta 2015/2530.

<sup>(8)</sup> Resolucija, odstavek 11.

<sup>(9)</sup> Resolucija, odstavek 22.

7. V zvezi s tem je poročevalec odbora LIBE 17. februarja 2015 predložil posodobljeno poročilo <sup>(1)</sup>. V tem dokumentu je bilo predlaganih več sprememb predloga Komisije, kot na primer vključitev letov znotraj EU. Delovna skupina iz člena 29 je odboru LIBE poslala dopis, v katerem je predložila svoje pripombe in opombe o poročilu <sup>(2)</sup>. Odbor LIBE je rezultat orientacijskega glasovanja sprejel 15. julija 2015 in se strinjal, da je treba začeti pogajanja s Svetom.
8. V tem mnenju ENVP bodo obravnavane spremembe predloga, kot sta jih predlagala odbor LIBE in Svet zaradi tria- loških pogajanj, ki naj bi se začela do tega meseca. V njem bo upoštevana sodba Sodišča Evropske unije v zadevi *Digital Rights Ireland* <sup>(3)</sup>, izdana 8. aprila 2014 (v nadaljnjem besedilu: sodba DRI), in bo vključena v njegovo obrazložitev.
9. ENVP potrjuje, da se Evropa spopada z resnimi terorističnimi grožnjami in da mora sprejeti pomembne ukrepe. Boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem je legitimen interes, za uresničitev katerega si prizadeva zakonodajalec, ENVP pa kot neodvisna nadzorna institucija EU ni apriorno za neki ukrep ali proti njemu. ENVP ob polnem spošto- vanju vloge zakonodajalca pri presojanju nujnosti in sorazmernosti predlaganih ukrepov v tem mnenju spoštljivo analizira njihove posledice za varstvo osebnih podatkov posameznikov in njihove zasebnosti, ob tem pa upošteva veljaven zakonodajni okvir za varstvo podatkov in zasebnost ter sodne prakse. Ta analiza je povezana z našim poslanstvom, in sicer svetovati institucijam o posledicah njihovih politik za varstvo podatkov, zlasti če resneje vpli- vajo na pravici do zasebnosti in varstva podatkov.

#### IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

62. ENVP pozdravlja različne izboljšave, ki sta jih v zvezi s predlogom naredila Svet in odbor LIBE, na primer v zvezi s posebnimi določbami o varstvu podatkov, prisotnostjo pooblaščenca za varstvo podatkov ali posebnim skliceva- njem na pristojnost nadzornih organov.
63. Vendar v predlogu še vedno ni izpolnjen nujni pogoj za sistem PNR, tj. skladnost z načeli nujnosti in sorazmerno- sti. Predlog ne predvideva izčrpnega ovrednotenja zmožnosti zdajšnjih instrumentov za izpolnitev namena sistema PNR EU. Poleg tega ne določa nobene podrobne analize obsega, v katerem bi bilo mogoče namen sistema PNR EU doseči z manj motečimi ukrepi. Končno, neselektivno in masovno zbiranje in obdelava podatkov v okviru sistema PNR sta ukrep splošnega nadzora. ENVP meni, da bi bil edini namen, ki bi bil v skladu z zahtevami preglednosti in sorazmernosti, uporaba podatkov PNR za vsak primer posebej, vendar le v primeru resne in konkretne grožnje, opredeljene z bolj specifičnimi kazalniki.
64. Ker ni na voljo nobenih informacij o tem, da sta bili nujnost in sorazmernost predlaganih ukrepov ustrezno doka- zani, ENVP meni, da predlog – celo spremenjeni – še vedno ne izpolnjuje standardov iz členov 7, 8 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 16 PDEU in člena 8 EKČP.
65. ENVP želi spodbuditi zakonodajalce, naj dodatno proučijo izvedljivost glede na zdajšnje grožnje bolj selektivnih in manj motečih nadzornih ukrepov, in sicer na podlagi bolj specifičnih pobud, ki so po možnosti usmerjene na ciljne kategorije letov, potnikov ali držav.
66. Poleg zgoraj opredeljenih poglobitvenih pomanjkljivosti predloga se glavne pripombe ENVP v tem mnenju nanašajo na naslednje vidike:
  - v predlogu je treba utemeljeno omejiti obdobje hrambe podatkov na podlagi objektivnih meril, ki pojasnjujejo zajeto obdobje,
  - v predlogu je treba izrecneje določiti, da se podatki PNR ne smejo uporabljati za druge namene kot za prepreče- vanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj,
  - ob prejemu zahteve pristojnega organa za dostop do podatkov je treba načeloma pridobiti predhodno soglasje sodišča ali neodvisnega upravnega organa,

<sup>(1)</sup> Poročilo je na voljo na naslednji povezavi: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//SL>.

<sup>(2)</sup> Dopis z dne 19. marca 2015, ki ga je delovna skupina iz člena 29 poslala predsedniku odbora LIBE.

<sup>(3)</sup> SEU, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. april 2014, združeni zadevi C-293/12 in C-594/12.

- v predlog je treba vključiti sklicevanje na ustrezne zaščitne ukrepe za zagotavljanje varnosti podatkov, ki jih obdeluje enota za informacije o potnikih,
- obseg sistema PNR je treba precej bolj omejiti glede na vrsto kaznivega dejanja. Poleg tega je treba natančneje opredeliti izraza „huda mednarodna kazniva dejanja“ in „neposredna in huda grožnja javni varnosti“,
- merila, ki jih morajo izpolnjevati pristojni organi za dostop do podatkov PNR, morajo biti bolj opredeljena in natančnejša,
- zakonodajalci so pozvani, naj počakajo do sprejetja novega svežnja o varstvu podatkov in obveznosti iz predloga v celoti uskladijo s sprejetimi novimi določbami,
- ovrednotenje direktive mora temeljiti na izčrpnih podatkih, vključno s podatkom o številu oseb, ki so bile dejansko obsojene na podlagi obdelave podatkov, in ne le sodno preganjane.

V Bruslju, 24. septembra 2015

Giovanni BUTTARELLI

*Evropski nadzornik za varstvo podatkov*

---