

# EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

## **Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov o pogajalskem mandatu o sporazumu med EU in Japonsko za prenos in uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih**

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

(2019/C 419/04)

Evropska komisija je 27. septembra 2019 sprejela priporočilo za Sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o sporazumu med Evropsko unijo in Japonsko za prenos in uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) z namenom preprečevanja terorizma in drugih hudih mednarodnih kaznivih dejanj ter boja proti njim. Namen predvidenega sporazuma je opredeliti pravno podlago in pogoje, pod katerimi bodo letalski prevozniki pooblašeni, da na Japonsko prenesejo podatke iz PNR na letih med EU in Japonsko na način, ki je skladen z zahtevami prava EU, vključno z Listino EU o temeljnih pravicah.

ENVP pozdravlja, da je cilj pogajalskega mandata zagotoviti, da se v celoti upoštevajo temeljne pravice in svoboščine iz členov 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah ter načeli nujnosti in sorazmernosti, kot ju Sodišče razlaga v svojem Mnenju 1/15 o sporazumu med Kanado in EU o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih.

Glede na to, kako bo predvideni sporazum vplival na temeljne pravice zelo velikega števila posameznikov, ki niso vpleteni v kriminalne dejavnosti, ENVP meni, da bi moral vsebovati vse potrebne materialnopravne in postopkovne zaščitne ukrepe, da se zagotovi sorazmernost sistema PNR ter da se poseganje v pravico do zasebnosti in varstva podatkov omeji le na nujno potrebno in upravičeno glede na splošni interes Unije. Zato ENVP daje več priporočil za izboljšanje pogajalskih smernic, kot so:

- strog pristop glede nujnosti in sorazmernosti sistema PNR,
- v skladu z načelom omejitve namena bi morala biti kakršna koli nadaljnja uporaba prenesenih podatkov iz PNR za druge namene zelo dobro utemeljena, jasno in natančno opredeljena ter omejena le na nujno potrebno,
- Sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj bi se moral sklicevati tudi na materialnopravno podlago, vključno s členom 16 Pogodbe o delovanju Evropske unije, in ne le na postopkovno pravno podlago,
- posebno pozornost bi bilo treba nameniti preprečevanju tveganja posrednega razkritja posebnih vrst podatkov o letalskih potnikih in tveganja ponovne identifikacije posameznikov po anonimizaciji podatkov iz PNR, ki se nanašajo nanje,
- predvideni sporazum bi moral vsebovati določbe, ki bi omogočale, da se njegova uporaba prekine, če bi se kršila pravila iz sporazuma, in da njegova veljavnost preneha, če je neskladnost resna in trajna.

V tem mnenju so navedena nadaljnja podrobna priporočila ENVP.

ENVP je institucijam še vedno na voljo za nadaljnje svetovanje med pogajanjmi. Poleg tega pričakuje, da se bodo z njim posvetovale tudi v nadaljnjih fazah dogovarjanja o besedilu osnutka sporazuma v skladu s členom 42 Uredbe (EU) 2018/1725 Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(1)</sup>.

## I. UVOD IN OZADJE

1. Evropska komisija je 27. septembra 2019 sprejela priporočilo za Sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o sporazumu med Evropsko unijo (EU) in Japonsko za prenos in uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) z namenom preprečevanja terorizma in drugih hudih mednarodnih kaznivih dejanj ter boja proti njim. Priloga k priporočilu (v nadaljnjem besedilu: priloga) vsebuje pogajalske smernice, ki jih je Svet pripravil za Komisijo, tj. cilje, za katere bi si Komisija morala prizadevati, da bi jih dosegla med pogajanjmi v imenu EU.

<sup>(1)</sup> UL L 295, 21.11.2018, str. 39.

2. Priporočilo je bilo sprejeto na podlagi postopka iz člena 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) za sporazume, sklenjene med EU in tretjimi državami. Komisija želi s tem priporočilom pridobiti dovoljenje Sveta, da se imenuje za pogajalca v imenu EU in da začne pogajanja z Japonsko, v skladu s pogajalskim mandatom. Ko bodo pogajanja končana, bo moral Evropski parlament – za to, da bi se sporazum lahko sklenil – dati soglasje k besedilu izpogajanelega sporazuma, po tem pa bo moral Svet sprejeti sklep o sklenitvi sporazuma.
3. Pravni okvir za obdelavo podatkov iz PNR v EU je Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (v nadaljnjem besedilu: direktiva o PNR), ki je bila sprejeta 27. aprila 2016. Države članice so morale zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z navedeno direktivo, sprejeti najpozneje do 25. maja 2018. Evropska komisija mora prvi pregled direktive o PNR opraviti do 25. maja 2020.
4. Trenutno med EU in tretjimi državami veljata dva mednarodna sporazuma o obdelavi in prenosu podatkov iz PNR, in sicer z Avstralijo <sup>(2)</sup> in Združenimi državami Amerike <sup>(3)</sup>, oba iz leta 2011. Na zahtevo Evropskega parlamenta, na podlagi člena 218(11) Pogodbe o delovanju Evropske unije, je Sodišče Evropske unije sprejelo Mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017 <sup>(4)</sup> o predvidenem sporazumu med Kanado in EU o prenosu in obdelavi podatkov iz PNR, ki je bil podpisan 25. junija 2014. Sodišče je ugotovilo, da sporazum ni v skladu s členi 7, 8 in 21 ter s členom 52(1) Listine EU o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina), saj ne preprečuje prenosa občutljivih podatkov iz EU v Kanado ter uporabe in hrambe takih podatkov. Poleg tega je Sodišče opredelilo številne pogoje in zaščitne ukrepe za zakonito obdelavo in prenos podatkov iz PNR. Na podlagi Mnenja 1/15 so se junija 2018 s Kanado začela nova pogajanja o PNR, ta pogajanja so po navedbah Komisije v sklepnih fazah.
5. Na svetovni ravni vprašanje podatkov iz PNR ureja Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija) iz leta 1947, ki ureja mednarodni zračni prevoz in na podlagi katere je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO). Svet ICAO je sprejel standarde in priporočene prakse glede PNR, ki so del Priloge 9 („Facilitation“ (Poenostavitve)) k Čikaški konvenciji. Dopolnjujejo jih dodatne smernice, predvsem dokument ICAO 9944, ki opredeljuje smernice o podatkih iz evidenc podatkov o potnikih (PNR) <sup>(5)</sup>. Vse države članice EU so pogodbenice Čikaške konvencije.
6. Poleg tega morajo države članice Združenih narodov na podlagi resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 2396 (2017) o grožnjah mednarodnemu miru in varnosti zaradi vračanja tujih terorističnih bojnikov, ki je bila sprejeta 21. decembra 2017, razviti zmogljivosti za zbiranje, obdelavo in analizo – z namenom podpore standardom in priporočenim praksam Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) – podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) ter zagotoviti, da se podatki iz PNR uporabljajo in delijo z vsemi njihovimi pristojnimi nacionalnimi organi ob polnem spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter po potrebi države članice spodbujati, naj podatke iz PNR delijo z ustreznimi ali zadevnimi državami članicami s ciljem zaznavanja tujih terorističnih bojnikov <sup>(6)</sup>.
7. ENVP pozdravlja, da je bilo z njim po sprejetju priporočila Evropske komisije opravljeno posvetovanje, in pričakuje, da bo v preambuli Sklepa Sveta naveden sklic na to mnenje. To mnenje ne posega v nobene dodatne pripombe, ki bi jih ENVP lahko dal pozneje na podlagi nadaljnjih razpoložljivih informacij.

<sup>(2)</sup> UL L 186, 14.7.2012, str. 4.

<sup>(3)</sup> UL L 215, 11.8.2012, str. 5.

<sup>(4)</sup> Mnenje Sodišča 1/15 z dne 26. julija 2017 na podlagi člena 218(11) Pogodbe o delovanju Evropske unije o osnutku sporazuma med Kanado in EU o prenosu in obdelavi podatkov iz PNR, ECLI:EU:C:2017:592.

<sup>(5)</sup> Dokument ICAO 9944, Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data (Smernice o podatkih iz evidenc podatkov o potnikih (PNR)), prva izdaja, 2010.

<sup>(6)</sup> Točka 12 Resolucije Varnostnega sveta 2396 (2017) o grožnjah mednarodnemu miru in varnosti zaradi vračanja tujih terorističnih bojnikov, ki jo je Varnostni svet sprejel 21. decembra 2017 na svojem 8148. zasedanju.

**V. SKLEPNE UGOTOVITVE**

34. ENVP pozdravlja, da je cilj pogajalskega mandata zagotoviti, da se v celoti upoštevajo temeljne pravice in svoboščine iz členov 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah ter načeli nujnosti in sorazmernosti, kot ju Sodišče Evropske unije razlaga v svojem Mnenju 1/15 o sporazumu med Kanado in EU o prenosu in obdelavi podatkov iz PNR.
35. Glede na to, kako bo predvideni sporazum vplival na temeljne pravice zelo velikega števila posameznikov, ki niso vpleteni v kriminalne dejavnosti, ENVP meni, da bi prihodnji sporazum moral vsebovati vse potrebne materialnopravne in postopkovne zaščitne ukrepe, ki bi, če bi bili v celoti upoštevani, zagotovili sorazmernost sistema PNR ter omejili poseganje v pravico do zasebnosti in varstva podatkov le na nujno potrebno in upravičeno glede na splošni interes EU.
36. Zato ENVP kot glavno priporočilo poudarja, da je treba uporabiti strog pristop glede nujnosti in sorazmernosti sistema PNR. Ob tem bi bilo treba posebno pozornost nameniti izvajanju načela omejitve namena glede uporabe prenesenih podatkov iz PNR v praksi. Poleg tega ENVP znova navaja svoje stališče iz predhodnih mnenj <sup>(7)</sup>, da bi se moral Sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj na podlagi člena 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije sklicevati ne le na postopkovno pravno podlago, ampak tudi na ustrezno materialnopravno podlago, ki bi morala vključevati tudi člen 16 Pogodbe o delovanju Evropske unije.
37. Dodatna priporočila ENVP v tem mnenju se nanašajo na ustrezní pravni okvir za prenos operativnih osebnih podatkov ter na preprečevanje tveganja posrednega razkritja posebnih vrst podatkov o letalskih potnikih in tveganja ponovne identifikacije posameznikov po anonimizaciji podatkov iz PNR, ki se nanašajo nanje. ENVP poudarja še, da je treba jasno opredeliti neodvisni nadzor, kako pristojni japonski organi obdelujejo podatke iz PNR, kar je eno od pglavitnih jamstev glede pravice do varstva podatkov. Poleg tega ENVP priporoča uvedbo določb, ki bi omogočile, da se prihodnji sporazum prekine, če bi se kršile določbe iz sporazuma, in da njegova veljavnost preneha, če je neskladnost resna in trajna.
38. ENVP bo Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu še naprej na voljo za svetovanje v nadaljnjih fazah tega procesa. Pripombe v tem mnenju ne posegajo v nobene dodatne pripombe, ki bi jih ENVP lahko podal v zvezi z morebitnimi vprašanji, ki bi se pojavila naknadno in bi se nato obravnavala, ko bi bile na voljo dodatne informacije. ENVP zato pričakuje, da bo o določbah osnutka sporazuma z njim opravljeno posvetovanje, še preden bo sporazum dokončen.

V Bruslju, 25. oktobra 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
*Evropski nadzornik za varstvo podatkov*

---

<sup>(7)</sup> Glej Mnenje ENVP 2/2019 o pogajalskem mandatu za sporazum med EU in ZDA o čezmejnem dostopu do elektronskih dokazov ter Mnenje ENVP 3/2019 glede sodelovanja v pogajanjih glede Drugega dodatnega protokola h Konvenciji o kibernetški kriminaliteti iz Budimpešte, ki sta na voljo na: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-06-07\\_opinion\\_evidence\\_summary\\_sl.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-06-07_opinion_evidence_summary_sl.pdf) in [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-06-07\\_opinion\\_budapest\\_summary\\_sl.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-06-07_opinion_budapest_summary_sl.pdf).