

# EUROPSKI NADZORNIK ZA ZAŠTITU PODATAKA

## Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o pregovaračkom mandatu Sporazuma između EU-a i Japana za prijenos i upotrebu podataka iz evidencije podataka o putnicima

(Cjeloviti tekst ovog mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na internetskim stranicama Europskog nadzornika za zaštitu podataka [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2019/C 419/04)

Europska komisija donijela je 27. rujna 2019. Preporuku za Odluku Vijeća o odobrenju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Japana o prijenosu i upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela. Svrha je predviđenog Sporazuma utvrditi pravnu osnovu i uvjete na temelju kojih će zračni prijevoznici biti ovlašteni prenositi Japanu podatke iz PNR-a o putnicima koji lete između EU-a i Japana, u skladu sa zahtjevima prava Europske unije, uključujući i Povelju Europske unije o temeljnim pravima.

Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja činjenicu da pregovarački mandat ima za cilj osigurati potpuno poštovanje temeljnih prava i sloboda koji su sadržani u članku 7. i članku 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i načela nužnosti i proporcionalnosti, kako ih tumači Sud u svojem mišljenju 1/15 o Sporazumu o PNR-u između EU-a i Kanade.

S obzirom na utjecaj predviđenog sporazuma na temeljna prava velikog broja pojedinaca koji nisu sudjelovali u kriminalnoj aktivnosti, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da sporazum mora sadržavati sve potrebne materijalne i postupovne zaštitne mjere za jamčenje proporcionalnosti sustava PNR i ograničavanje zadiranja u pravo na privatnost i zaštitu podataka samo na ono što je strogo potrebno i opravdano općim interesom Unije. U tom pogledu, Europski nadzornik za zaštitu podataka sastavlja niz preporuka radi poboljšanja pregovaračkih smjernica, poput:

- strogog pristupa u pogledu nužnosti i proporcionalnosti sustava PNR,
- u skladu s načelom o ograničenju svrhe, svaka daljnja upotreba prenesenih podataka iz PNR-a u druge svrhe trebala bi biti vrlo dobro opravdana, specificirana na jasan i precizan način te ograničena na ono što je strogo potrebno,
- Odluka Vijeća o odobrenju otvaranja pregovora mora sadržavati uputu ne samo na postupovnu pravnu osnovu, već i na materijalnu pravnu osnovu, uključujući i članak 16. UFEU-a,
- posebnu pažnju treba obratiti na sprječavanje rizika od neizravnog otkrivanja posebnih kategorija podataka o putnicima u zračnom prijevozu, kao i rizika od ponovne identifikacije pojedinaca nakon anonimizacije podataka iz PNR-a koji se odnose na njih,
- predviđeni Sporazum trebao bi sadržavati odredbe kojima se omogućuje njegova obustava u slučaju kršenja njegovih pravila, kao i odredbu o raskidu Sporazuma ako je nesukladnost ozbiljna i dosljedna.

Europski nadzornik za zaštitu podataka daje dodatne detaljne preporuke u ovom mišljenju.

Europski nadzornik za zaštitu podataka ostaje na raspolaganju institucijama za daljnje savjetovanje tijekom pregovora. On i u kasnijim fazama očekuje savjetovanje o finalizaciji nacrtu Sporazuma u skladu s člankom 42. Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća <sup>(1)</sup>.

## I. UVOD I KONTEKST

1. Europska komisija donijela je 27. rujna 2019. Preporuku za Odluku Vijeća o odobrenju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije (EU) i Japana o prijenosu i upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela. U Prilogu Preporuci (dalje u tekstu „Prilog”) utvrđuju se pregovaračke smjernice Vijeća Komisiji, odnosno ciljevi koje Komisija treba nastojati ispuniti u ime EU-a tijekom pregovora.

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

2. Preporuka je donesena na temelju postupka utvrđenog u članku 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) za sporazume sklopljene između EU-a i trećih zemalja. Komisija ovom Preporukom nastoji dobiti odobrenje Vijeća da se u ime EU-a imenuje za pregovarača te da započne pregovore s Japanom, u skladu s pregovaračkim mandatom. Nakon završetka pregovora te u svrhu sklapanja sporazuma, Europski parlament morat će dati suglasnost za tekst sporazuma o kojem će se pregovarati, nakon čega će Vijeće morati donijeti odluku o sklapanju sporazuma.
3. Pravni okvir za obradu podataka iz PNR-a u Europskoj uniji je Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (Direktiva o PNR-u), donesena 27. travnja 2016. Države članice bile su obvezne donijeti zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom do 25. svibnja 2018. Europska komisija mora provesti prvi pregled Direktive o PNR-u do 25. svibnja 2020.
4. Trenutačno su na snazi između EU-a i trećih zemalja dva međunarodna sporazuma o obradi i prijenosu podataka iz PNR-a – s Australijom <sup>(2)</sup> i sa Sjedinjenim Državama <sup>(3)</sup>, a oba su sklopljena 2011. Na zahtjev Europskog parlamenta, u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, Sud Europske unije (SEU) donio je mišljenje 1/15 od 26. srpnja 2017. <sup>(4)</sup> o predviđenom sporazumu između EU-a i Kanade o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima koji je potpisan 25. lipnja 2014. Sud je zaključio da sporazum nije u skladu s člancima 7., 8. i 21. te člankom 52. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima EU-a (Povelja) jer ne isključuje prijenos osjetljivih podataka iz EU-a Kanadi te upotrebu i zadržavanje takvih podataka. Nadalje, Sud je utvrdio niz uvjeta i zaštitnih mjera za zakonitu obradu i prijenos podataka iz PNR-a. Na temelju mišljenja 1/15, novi pregovori u pogledu PNR-a s Kanadom započeli su u lipnju 2018. i sada su, prema Komisiji, u završnoj fazi.
5. Na globalnoj razini, pitanje podataka iz PNR-a rješava se Konvencijom o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”) iz 1947. kojom se uređuje međunarodni zračni prijevoz i kojom je uspostavljena Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO). Vijeće Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva donijelo je norme i preporučene prakse o PNR-u koje čine dio Priloga 9. („Olakšavanje”) Čikaškoj konvenciji. One su nadopunjene dodatnom smjernicom, osobito Dokumentom ICAO-a br. 9944 kojim se utvrđuju „Smjernice o podacima iz evidencije podataka o putnicima (PNR)” <sup>(5)</sup>. Sve države članice EU-a potpisnice su Čikaške konvencije.
6. Nadalje, Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 2396 (2017.) o prijetnjama međunarodnom miru i sigurnosti od stranih terorističkih boraca povratnika koja je donesena 21. prosinca 2017. zahtijeva od država članica UN-a „da razviju sposobnost za prikupljanje, obradu i analizu, u skladu s normama ICAO-a i preporučenom praksom, podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) te da osiguraju da sva nacionalna nadležna tijela upotrebljavaju i dijele podatke iz PNR-a uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda”, kao i da „gdje je to prikladno, potiče države članice da dijele podatke iz PNR-a s odgovarajućim ili predmetnim državama članicama kako bi strani teroristički borci bili otkriveni” <sup>(6)</sup>.
7. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja činjenicu da je uključen u savjetovanje nakon što je Komisija donijela Preporuku i očekuje da će uputa na ovo mišljenje biti uključena u preambulu Odluke Vijeća. Trenutačno mišljenje ne dovodi u pitanje dodatne primjedbe koje bi Europski nadzornik za zaštitu podataka mogao iznijeti na temelju dodatnih dostupnih informacija u kasnijoj fazi.

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

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

<sup>(4)</sup> Mišljenje 1/15 Suda od 26. srpnja 2017. u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a o nacrtu Sporazuma između Kanade i EU-a o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima, ECLI:EU:C:2017:592.

<sup>(5)</sup> ICAO, Dokument 9944 Smjernice o podacima iz evidencije podataka o putnicima (PNR), prvo izdanje – 2010.

<sup>(6)</sup> Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 2396 (2017.) o prijetnjama međunarodnom miru i sigurnosti od stranih terorističkih boraca povratnika koju je donijelo Vijeće sigurnosti na svom 8148. sastanku 21. prosinca 2017., točka 12.

## V. ZAKLJUČCI

34. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja činjenicu da pregovarački mandat ima za cilj osiguranje potpunog poštovanja temeljnih prava i sloboda koji su sadržani u članku 7. i članku 8. Povelje, kao i načela nužnosti i proporcionalnosti, kako ih tumači Sud u svom mišljenju 1/15 o Sporazumu o PNR-u između EU-a i Kanade.
35. S obzirom na utjecaj predviđenog Sporazuma na temeljna prava velikog broja pojedinaca koji nisu sudjelovali u kriminalnoj aktivnosti, Europski nadzornik za zaštitu podataka smatra da sporazum mora sadržavati sve potrebne materijalne i postupovne zaštitne mjere za jamčenje proporcionalnosti sustava PNR i ograničavanje zadiranja u pravo na privatnost i zaštitu podataka samo na ono što je strogo potrebno i opravdano općim interesom EU-a.
36. U tu svrhu, kao glavnu preporuku, Europski nadzornik za zaštitu podataka naglašava potrebu strogog pristupa u pogledu nužnosti i proporcionalnosti sustava PNR. Nadalje, posebnu pažnju treba posvetiti praktičnoj provedbi načela ograničavanja svrhe koje se odnosi na upotrebu prenesenih podataka iz PNR-a. K tomu, Europski nadzornik za zaštitu podataka ponavlja svoj stav iz svojeg prethodnog mišljenja <sup>(7)</sup> da Odluka Vijeća o odobrenju započinjanja pregovora u skladu s člankom 218. UFEU-a mora sadržavati uputu ne samo na postupovnu pravnu osnovu, već i na materijalnu pravnu osnovu, koja treba obuhvaćati članak 16. UFEU-a.
37. Dodatne preporuke Europskog nadzornika za zaštitu podataka u trenutačnom mišljenju odnose se na prikladni pravni okvir za prijenos operativnih osobnih podataka. Potreba za sprječavanjem rizika od neizravnog otkrivanja posebnih kategorija podataka o putnicima u zračnom prijevozu, kao i rizika od ponovne identifikacije pojedinaca nakon anonimizacije podataka iz PNR-a koji se odnose na njih. Europski nadzornik za zaštitu podataka također naglašava potrebu za pojašnjenjem neovisnog nadzora obrade podataka iz PNR-a od strane nadležnih japanskih tijela, što je jedno od ključnih jamstava za pravo zaštite podataka. K tomu, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje uvođenje odredbe kojom se omogućuje obustava budućeg sporazuma u slučaju kršenja njegovih odredbi, kao i raskid sporazuma ako je nesukladnost ozbiljna i dosljedna.
38. Europski nadzornik za zaštitu podataka i dalje ostaje na raspolaganju Komisiji, Vijeću i Europskom parlamentu za pružanje savjeta u daljnjim fazama ovog postupka. Primjedbe u ovom mišljenju ne dovode u pitanje dodatne primjedbe koje bi Europski nadzornik za zaštitu podataka mogao iznijeti jer bi se mogli pojaviti dodatni problemi koji bi se trebali rješavati kada dodatne informacije budu dostupne. Europski nadzornik za zaštitu podataka očekuje da će se s njime kasnije savjetovati o odredbama nacрта sporazuma prije njegova dovršetka.

U Bruxellesu 25. listopada 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
*Europski nadzornik za zaštitu podataka*

---

<sup>(7)</sup> Vidjeti mišljenje 2/2019 Europskog nadzornika za zaštitu podataka o pregovaračkom mandatu Sporazuma između EU-a i Sjedinjenih Država o prekograničnom pristupu elektroničkim dokazima i mišljenje 3/2019 Europskog nadzornika za zaštitu podataka o sudjelovanju u pregovorima u pogledu Drugog dodatnog protokola uz Konvenciju o kibernetičkom kriminalu donesenu u Budimpešti koje je dostupno na: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_on\\_eu\\_us\\_agreement\\_on\\_evidence\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_evidence_en.pdf) i [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_budapest\\_convention\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf).