

Izvršni sažetak drugog mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima radi sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona počinitelja kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

(Cjeloviti tekst ovog mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na internetskoj stranici Europskog nadzornika za zaštitu podataka www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. PRIJEDLOG I NJEGOV KONTEKST

1. Rasprave o mogućem sustavu evidencije podataka o putnicima (PNR) na razini EU-a vode se od 2007., kada je objavljen prijedlog Okvirne odluke Vijeća o tom pitanju⁽¹⁾. Izvorni prijedlog kojim se nastojalo obvezati zrakoplovne tvrtke koje pružaju letove između EU-a i trećih zemalja na prijenos podataka iz PNR-a nadležnim tijelima radi sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona počinitelja kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Nadzornik je objavio mišljenje o ovom prijedlogu⁽²⁾ te je pratio njegov razvoj.
2. Dana 2. veljače 2011. Komisija je donijela novi prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima radi sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona počinitelja kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (dalje u tekstu „prijedlog“). Nadzornik je objavio mišljenje o tom novom prijedlogu⁽³⁾, u kojemu su i dodatni komentari i napomene o tekstu koje se, između ostalog, odnose na nužnost i proporcionalnost prijedloga, njegovo područje primjene, razmjenu informacija među državama članicama te zadržavanje podataka iz evidencije podataka.
3. Vijeće je prihvatilo opći pristup tekstu koji je Komisija predložila 23. travnja 2012.⁽⁴⁾, s ciljem pokretanja pregovora s Parlamentom.
4. Zakonodavni postupak privremeno je obustavljen od trenutka kada je Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta (LIBE) odbio prijedlog 24. travnja 2013.⁽⁵⁾, dovodeći u pitanje njegovu nužnost i proporcionalnost. Rasprave su u posljednje vrijeme ponovno pokrenute, nakon terorističkih napada u Parizu u siječnju 2015.⁽⁶⁾.
5. U svojoj Rezoluciji od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma⁽⁷⁾, Europski parlament obvezao se da će „raditi na tome da se direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR) donese do kraja godine“ te je pozvao Komisiju „da iznese učinke presude Suda Europske unije o Direktivi o zadržavanju podataka i njezinu mogućem utjecaju na direktivu EU-a o evidenciji podataka o putnicima“. Europski parlament također je potaknuo Vijeće da ostvari napredak u pogledu paketa za zaštitu podataka kako bi se paralelno mogli održavati „trijalozi“ pregovora o Direktivi EU-a o evidenciji podataka o putnicima i paketu za zaštitu podataka. Komisija je također pozvana da sasluša mišljenja nezavisnih stručnjaka iz zajednica tijela nadležnih za provedbu zakona, sigurnosnih i obavještajnih službi te predstavnika Radne skupine za zaštitu podataka iz članka 29. kako bi se raspravila nužnost i proporcionalnost evidencije podataka o putnicima.
6. Osim toga, Rezolucijom se države članice pozivaju „da na najbolji način iskoriste postojeće platforme, baze podataka i sustave upozorenja na europskoj razini, kao što su Schengenski informacijski sustav (SIS) i Sustav naprednog obavještavanja o putnicima (APIS)“⁽⁸⁾ te potiče „bolja razmjena informacija između tijela za provedbu zakona u državama članicama i agencija EU-a“⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 završna verzija.

⁽²⁾ Mišljenje Nadzornika od 20. prosinca 2007. o prijedlogu Okvirne odluke Vijeća o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu provođenja zakona (SL C 110, 1.5.2008., str. 1.).

⁽³⁾ Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka od 25. ožujka 2011. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima radi sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona počinitelja kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

⁽⁴⁾ Opći pristup Vijeća, tekst prihvaćen 23. travnja 2013., 8916/2.

⁽⁵⁾ Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 23. travnja 2013.

⁽⁶⁾ Vidjeti https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. Poveznice s prijedlozima za evidenciju podataka o putnicima EU-a potražite u izvaji članova Europskog vijeća nakon neslužbenog sastanka državnih poglavara ili predsjednika vlada u Bruxellesu, 12. veljače 2015.: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> i izvješću o provedbi mjera koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>.

⁽⁷⁾ Rezolucija 2015/2530 Europskog parlamenta.

⁽⁸⁾ Rezolucija, §11.

⁽⁹⁾ Rezolucija, §22.

7. U tom kontekstu izvjestitelj za Odbor LIBE predstavio je ažurirano izvješće 17. veljače 2015.⁽¹⁾ Tim je dokumentom predloženo nekoliko izmjena prijedloga Komisije, kao što je uključivanje letova unutar EU-a. Radna skupina iz članka 29. poslala je pismo Odboru LIBE kako bi dostavila svoje komentare i napomene o izvješću⁽²⁾. Odbor LIBE usvojio je rezultate početnog glasovanja od 15. srpnja 2015. te je pristao na početak pregovora s Vijećem.
8. Ovo mišljenje Nadzornika za zaštitu podataka odnosi se na izmjene prijedloga koje su predložili Odbor LIBE i Vijeće uzimajući u obzir trijalog pregovora koji bi trebali započeti ovoga mjeseca. Ovo mišljenje uzet će u obzir presudu u predmetu *Digital Rights Ireland* Suda Europske unije⁽³⁾ donesenu 8. travnja 2014. (dalje u tekstu „presuda DRI“) te će ona biti uključena u njegove argumente.
9. Nadzornik za zaštitu podataka priznaje da Europi prijete teški teroristički napadi te da je potrebno ciljano djelovati. Borba protiv terorizma i teškog kriminala u interesu su zakonodavaca te Nadzornik za zaštitu podataka, kao nezavisno nadzorno tijelo EU-a, *a priori* ne podržava nijednu mjeru niti joj se protivi. U potpunosti poštujući ulogu zakonodavaca u procjeni nužnosti i proporcionalnosti predloženih mjera, Nadzornik za zaštitu podataka u predmetnom mišljenju analizira njihove implikacije za zaštitu osobnih podataka i privatnosti pojedinaca, uzimajući u obzir postojeći pravni okvir i sudsku praksu u području zaštite podataka i privatnosti. Ta je analiza povezana s našom misijom savjetovanja institucija o implikacijama njihovih politika na zaštitu podataka, posebno kada one značajno utječu na prava na privatnost i zaštitu podataka.

IV. ZAKLJUČAK

62. Nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja razna poboljšanja koja su Vijeće i Odbor LIBE unijeli u prijedlog, primjerice u pogledu posebnih odredbi za zaštitu podataka, prisutnosti službenika za zaštitu osobnih podataka ili posebnog referiranja na ovlasti nadležnih tijela.
63. Međutim, osnovni preduvjet za sustav evidencije podataka o putnicima, tj. usklađenost s načelima nužnosti i proporcionalnosti, još uvijek nije ispunjen u prijedlogu. U prijedlogu nije pružena sveobuhvatna procjena mogućnosti postojećih instrumenata za ostvarenje ciljeva zajedničkog sustava evidencije podataka o putnicima EU-a. Osim toga, on ne pruža detaljnu analizu razine do koje se manje nametljivim mjerama mogu postići ciljevi sustava evidencije podataka o putnicima EU-a. Naposljetku, neciljano i masovno prikupljanje i obrada podataka za evidenciju podataka o putnicima čine mjeru općeg nadzora. Prema mišljenju Nadzornika za zaštitu podataka, jedina svrha koja bi bila u skladu sa zahtjevima transparentnosti i proporcionalnosti bila bi uporaba podataka iz evidencije za svaki pojedini predmet, ali samo ako se ustanovi ozbiljna i konkretna prijetnja prema specifičnim pokazateljima.
64. S obzirom na to da nema dostupnih podataka koji ukazuju na to da su nužnost i proporcionalnost predloženih mjera adekvatno dokazani, Nadzornik za zaštitu podataka smatra da prijedlog, čak i u izmijenjenom obliku, još uvijek ne ispunjava standarde iz članaka 7., 8. i 52. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, članka 16. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
65. Nadzornik za zaštitu podataka potiče donositelje zakona na daljnje proučavanje provedivosti selektivnijih i manje nametljivih mjera nadzora protiv postojećih prijetnji koje se temelje na specifičnim inicijativama usmjerenima na ciljane kategorije letova, putnika ili zemalja, kada je to primjenjivo.
66. Osim gore navedenih osnovnih nedostataka prijedloga, glavni komentari Nadzornika u važećem mišljenju odnose se na sljedeće aspekte:
 - prijedlogom bi se trebalo ograničiti razdoblje zadržavanja podataka na razdoblje koje se može opravdati objektivnim kriterijima koji ga objašnjavaju,
 - u prijedlogu bi se trebalo izričito navesti da se podaci iz evidencije podataka o putnicima ne smiju upotrebljavati ni u koje druge svrhe osim sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona kaznenih djela terorizma i teških međunarodnih kaznenih djela,
 - načelno je potrebno ishoditi prethodno odobrenje suda ili nezavisnog administrativnog tijela nakon zahtjeva nadležnog tijela za pristup podacima,

⁽¹⁾ Izvješće je dostupno na sljedećoj poveznici: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//HR>

⁽²⁾ Pismo od 19. ožujka 2015. Radne skupine iz članka 29. upućeno predsjedniku odbora LIBE.

⁽³⁾ SEU, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. travnja 2014., u spojenim predmetima C-293/12 i C-594/12.

- prijedlogom bi se trebalo upućivati na odgovarajuće mjere zaštite kojima će se jamčiti sigurnost podataka koje obrađuje Jedinica za podatke o putnicima (PIU),
- područje primjene sustava evidencije podataka o putnicima trebalo bi biti ograničenije s obzirom na vrstu kaznenog djela. Osim toga, definicija „teških međunarodnih kaznenih djela” i „neposredne i ozbiljne prijetnje javnoj sigurnosti” trebala bi se preciznije odrediti,
- kriteriji potrebni za pristup nadležnih tijela evidenciji podataka o putnicima trebali bi se jasnije i preciznije definirati;
- zakonodavci se pozivaju na to da pričekaju do usvajanja novog paketa za zaštitu podataka kako bi se obveze u prijedlogu u potpunosti uskladile s novim usvojenim odredbama,
- procjena Direktive trebala bi se temeljiti na sveobuhvatnim podacima, uključujući broj osoba koje su u konačnici i osuđene, a ne samo progonjene, na temelju obrade njihovih podataka.

Bruxelles, 24. rujna 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka
