



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.9.2019.
COM(2019) 420 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o odobrenju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Japana o prijenosu i uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela

OBRAZLOŽENJE

1. SVRHA

EU bi trebao otvoriti pregovore s Japanom u svrhu potpisivanja bilateralnog sporazuma kojim se utvrđuju okvir i uvjeti pod kojima će zračni prijevoznici biti ovlašteni Japanu prenositi podatke iz evidencije podataka o putnicima (PNR) za putnike na letovima između EU-a i Japana na način koji je u skladu sa zahtjevima prava EU-a.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

PNR je evidencija svih obveznih podataka o putniku koja sadržava sve potrebne informacije kojima se zračnim prijevoznicima omogućuje obrada rezervacija. Što se tiče ove preporuke, podaci iz PNR-a obuhvaćaju podatke koji su prikupljeni i pohranjeni u automatiziranim kontrolnim sustavima za rezervacije i odlaske zračnog prijevoznika.

Obrada podataka iz PNR-a u EU-u je jedan od bitnih instrumenata zajedničkog odgovora na terorizam i teška kaznena djela te ključan element sigurnosne unije. Otkrivanje i praćenje sumnjivih obrazaca putovanja obradom podataka iz PNR-a radi prikupljanja dokaza i, prema potrebi, pronalaska počinitelja teških kaznenih djela i njihovih pomagača te razotkrivanja zločinačkih mreža pokazuje se nužnim za sprečavanje, otkrivanje, istragu i kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

Europski parlament i Vijeće donijeli su 27. travnja 2016. Direktivu (EU) 2016/681 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”)¹. Ta je direktiva omogućila nacionalnim tijelima država članica izravan pristup ključnim informacijama u posjedu zračnih prijevoznika uz puno poštovanje prava na zaštitu podataka. Državama članicama daje važan alat za sprečavanje, otkrivanje i istragu terorizma i teških kaznenih djela, uključujući trgovinu drogom i ljudima te seksualno iskorištavanje djece. Države članice trebale su prenijeti Direktivu o PNR-u u svoje nacionalno zakonodavstvo do 25. svibnja 2018.²

Na globalnoj razini, u Rezoluciji Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 2396 donesenoj 21. prosinca 2017. od članica UN-a zahtijeva se 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*. U Rezoluciji se poziva ICAO da *suraduje sa svojim državama članicama na uvođenju norme za prikupljanje, uporabu, obradu i zaštitu podataka iz PNR-a*³. Odbor za zračni promet ICAO-a u ožujku 2019. osnovao je radnu skupinu za pojednostavljenje zračnog prijevoza koja je zadužena za razmatranje prijedloga za međunarodne norme i preporučene prakse u pogledu prikupljanja, uporabe, obrade i zaštite podataka iz PNR-a u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 2396 (2017). Radna skupina treba: a) preispitati postojeće međunarodne standarde i preporučene prakse za PNR iz poglavlja 9. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji; b)

¹ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, SL L 119, 4.5.2016., str. 132.–149.

² Vidjeti Devetnaesto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije (COM(2019) 353 final, 24.7.2019.) za stanje provedbe Direktive o PNR-u.

³ Rezolucija Vijeća sigurnosti 2396 (2017) o prijetnjama međunarodnom miru i sigurnosti od stranih terorističkih boraca povratnika.

utvrditi treba li ih dopuniti dodatnim međunarodnim standardima i preporučenim praksama i/ili smjernicama, uzimajući u obzir odluke i razmatranja Vijeća sigurnosti te c) prema potrebi, razviti nove odredbe (norme, preporučene prakse i/ili smjernice) o prikupljanju, uporabi, obradi i zaštiti podataka iz PNR-a.

Prijenos relevantnih osobnih podataka iz EU-a trećoj zemlji može se provesti samo uz poštovanje odredbi o međunarodnom prijenosu iz poglavlja V. Uredbe (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka)⁴.

Trenutačno su na snazi dva međunarodna sporazuma između EU-a i trećih zemalja (odnosno sporazumi s Australijom⁵ i SAD-om⁶) o obradi i prijenosu podataka iz PNR-a. Sud Europske unije 26. srpnja 2017. donio je Mišljenje o predviđenom Sporazumu između EU-a i Kanade koji je potpisan 25. lipnja 2014.⁷ Sud je zaključio da se sporazum ne može sklopiti u postojećem obliku jer su neke od njegovih odredbi nespojive s temeljnim pravima na privatnost i zaštitu osobnih podataka koje priznaje EU. Sud je utvrdio dodatne pravne zahtjeve u pogledu nadzora neovisnog tijela, osjetljivih podataka, automatizirane obrade podataka iz PNR-a, svrha u koje se podaci iz PNR-a mogu obrađivati te zadržavanja, uporabe, otkrivanja i daljnjeg prijenosa podataka iz PNR-a. Nakon što je u prosincu 2017. dobila odobrenje Vijeća, Europska komisija u lipnju 2018. pokrenula je nove pregovore s Kanadom o PNR-u. EU i Kanada pozdravili su zaključenje tih pregovora na 17. sastanku na vrhu EU-a i Kanade koji je održan u Montrealu 17. i 18. srpnja 2019. Iako je Kanada istaknula da je potrebno pravno preispitivanje, stranke se obvezuju da će, podložno rezultatima tog preispitivanja, što prije finalizirati Sporazum i priznati njegovu ključnu ulogu u jačanju sigurnosti uz istodobno osiguravanje privatnosti i zaštite osobnih podataka.

3. CILJEVI PRIJEDLOGA

Japan je blizak strateški partner Europske unije u borbi protiv terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela. U okviru Ujedinjenih naroda, skupina G20 i G7 te drugih multilateralnih foruma Europska unija i Japan blisko surađuju na unapređenju globalnih sigurnosnih okvira te na jačanju sigurnosti svojih građana.

Sporazum o strateškom partnerstvu EU-a i Japana potpisan u srpnju 2018. jača cjelokupno partnerstvo i u njemu se navodi sljedeće: „Stranke nastoje, u mjeri u kojoj je to u skladu s njihovim relevantnim zakonima i drugim propisima, upotrebljavati dostupne alate kao što je evidencija podataka o putnicima s ciljem sprečavanja i borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela, poštujući pritom pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka”. Sporazum između EU-a i Japana o PNR-u pridonio bi jačanju predloženog partnerstva EU-a i Japana za održivu povezanost i kvalitetnu infrastrukturu, osobito povećanjem sigurnosti zračnog prometa.

Europska komisija donijela je 23. siječnja 2019. odluku o primjerenosti u vezi s prijenosom osobnih podataka iz EU-a u Japan između komercijalnih operatera⁸. U tom je kontekstu

⁴ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

⁵ SL L 186, 14.7.2012., str. 4.–16.

⁶ SL L 215, 11.8.2012., str. 5.–14.

⁷ Mišljenje 1/15 Suda (Veliko vijeće), 26. srpnja 2017., ECLI:EU:C:2017:592.

⁸ Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/419 od 23. siječnja 2019. u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenosti zaštite osobnih podataka u Japanu na temelju Zakona o

Europska komisija također ocijenila uvjete i zaštitne mjere pod kojima japanska javna tijela, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, mogu pristupiti podacima tih operatera.

Japan je Europskoj komisiji jasno izrazio svoj interes za ulazak u pregovore radi sklapanja sporazuma o PNR-u s Europskom unijom. Nadalje, Japan je nedavno istaknuo veliku potrebu za pribavljanjem podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika iz EU-a zbog očekivanog povećanja sigurnosnih rizika uoči Olimpijskih igara koje će se 2020. održati u toj zemlji.

U skladu s japanskim zakonodavstvom (Zakon o carini te Zakon o nadzoru imigracije i priznavanju statusa izbjeglice) zračni prijevoznici obvezni su prenositi podatke iz evidencije podataka o putnicima (PNR) japanskom Uredu za carine i tarife te Uredu za imigraciju. Cilj je tog zakonodavstva povećati sigurnost Japana pribavljanjem podataka iz PNR-a prije dolaska ili odlaska putnika i na taj način uvelike povećati sposobnost da se unaprijed provedu učinkovite i djelotvorne procjene rizika u vezi s putnicima.

Zračni prijevoznici i njihova udruženja u nekoliko su navrata zatražili od Europske komisije da zajamči pravnu sigurnost za zračne prijevoznike koji lete između EU-a i Japana s obzirom na njihovu obvezu da dostavljaju Japanu podatke iz PNR-a u mjeri u kojoj su ti podaci prikupljeni i pohranjeni u njihovim automatiziranim kontrolnim sustavima za rezervacije i odlaske.

Potrebno je rješenje koje će osigurati pravnu osnovu na razini EU-a za prijenos podataka iz PNR-a iz EU-a u Japan odražavajući svijest o nužnosti podataka iz PNR-a u borbi protiv terorizma i drugih oblika teških transnacionalnih kaznenih djela. Budući sporazum istodobno bi trebao zajamčiti odgovarajuće zaštitne mjere za zaštitu podataka u smislu članka 46. stavka 2. točke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka, uključujući sustav neovisnog nadzora. Budućim sporazumom trebala bi se poštovati temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, posebice pravo na privatni i obiteljski život iz članka 7. Povelje, pravo na zaštitu osobnih podataka iz članka 8. Povelje te pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje iz članka 47. Povelje.

Prijenos podataka iz PNR-a u Japan dodatno bi pridonio jačanju međunarodne suradnje u području izvršavanja zakonodavstva s Europskom unijom u okviru koje bi, među ostalim, Japan nadležnim tijelima država članica te Europolu i/ili Eurojustu, ovisno o njihovim nadležnostima, dostavljao analitičke informacije izrađene na temelju podataka iz PNR-a.

4. PRAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

Ova preporuka za otvaranje pregovora s Japanom o Sporazumu o PNR-u uzima u obzir primjenjivi pravni okvir EU-a o zaštiti podataka i PNR-u, odnosno Uredbu (EU) 2016/679, Direktivu (EU) 2016/680⁹ i Direktivu (EU) 2016/681, kao i Ugovor i Povelju o temeljnim pravima kako se tumače u skladu s relevantnom sudskom praksom Suda EU-a, posebice u skladu s Mišljenjem 1/15 Suda.

zaštiti osobnih informacija (priopćeno pod brojem dokumenta C(2019) 304) (SL L 76, 19.3.2019., str. 1.–58.).

⁹ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL L 119, 4.5.2016., str. 89.).

U preporuci se u obzir uzima i odobrenje koje je Europska komisija u prosincu 2017. dobila od Vijeća za otvaranje pregovora o sporazumu između EU-a i Kanade o prijenosu i uporabi podataka iz PNR-a.

Ova je preporuka u skladu s pravnim zahtjevima iz Mišljenja 1/15 Suda EU-a. Temelji se na članku 218. Ugovora o funkcioniranju EU-a. U skladu s člankom 218. Ugovora o funkcioniranju EU-a Europska komisija imenuje se pregovaračem Unije.

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o odobrenju otvaranja pregovora o sporazumu između Europske unije i Japana o prijenosu i uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 218. stavke 3. i 4.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

1. Pregovore bi trebalo otvoriti s ciljem sklapanja sporazuma između Europske unije i Japana o prijenosu i uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela.
2. Sporazumom bi se trebala poštovati temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, posebice pravo na privatni i obiteljski život iz članka 7. Povelje, pravo na zaštitu osobnih podataka iz članka 8. Povelje te pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje iz članka 47. Povelje. Sporazum bi se trebao primjenjivati u skladu s tim pravima i načelima,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Europska komisija se ovlašćuje da, u ime Unije, pregovara o sporazumu između Unije i Japan o prijenosu i uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela.

Članak 2.

Pregovaračke smjernice utvrđene su u Prilogu.

Članak 3.

Pregovori se vode uz savjetovanje s posebnim odborom koji imenuje Vijeće.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Europskoj komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*