EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.1.2021
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Predlog

# SKLEP SVETA

**o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Mednarodni organizaciji civilnega letalstva v zvezi s spremembo 28 Priloge 9 (oddelek D) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu**

# OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

## 1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Evropske unije zastopa v organih Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljnjem besedilu: ICAO) v zvezi s spremembo 28 Priloge 9 (Poenostavitve) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija). Svet ICAO je to spremembo sprejel 23. junija 2020.

Sprememba 28 se nanaša na pravila za obdelavo podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR), ki so obravnavana v oddelku D poglavja 9 Priloge 9.

Podatki iz PNR so osebni podatki potnikov, ki jih letalski prevozniki zberejo za svoje poslovne namene, v nasprotju z drugimi podatki o potovanjih, ki jih zberejo v imenu organov, kot so predhodne informacije o potnikih. Organi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj po vsem svetu vedno bolj uporabljajo podatke iz PNR, ki so jim jih poslale letalske družbe, za boj proti terorizmu in drugim oblikam hudih kaznivih dejanj.

## 2. OZADJE PREDLOGA

### 2.1. Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu (Čikaška konvencija)

Namen Čikaške konvencije je urejanje mednarodnega zračnega prevoza. Veljati je začela 4. aprila 1947 in z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva ali ICAO.

Vse države članice EU so pogodbenice Čikaške konvencije.

### 2.2. Mednarodna organizacija civilnega letalstva

Organizacija ICAO je specializirana agencija Združenih narodov. Cilji organizacije so oblikovati načela in tehnike mednarodne zračne plovbe ter spodbujati načrtovanje in razvoj mednarodnega letalskega prometa.

Svet ICAO je stalni organ ICAO s 36 državami pogodbenicami, ki jih izvoli Skupščina ICAO za triletno obdobje. V obdobju 2019–2022 je v Svetu ICAO zastopanih sedem držav članic EU[1].

Obvezne naloge Sveta ICAO, navedene v členu 54 Čikaške konvencije, vključujejo sprejetje mednarodnih standardov in priporočenih praks (s kratico imenovanih SARP) v obliki prilog k Čikaški konvenciji. Standardi so specifikacije, za katere se šteje, da je potrebna enotna uporaba, priporočene prakse pa niso obvezne.

Svet ICAO skliče skupščino, ki je suveren organ organizacije ICAO. Skupščina ICAO se sestane vsaj enkrat na tri leta in določi politično usmeritev Organizacije za naslednje triletno obdobje. 40. zasedanje skupščine ICAO je potekalo od 24. septembra do 4. oktobra 2019 v kanadskem Montrealu.

### 2.3. Postopek posodabljanja standardov in priporočenih praks (SARP) organizacije ICAO glede PNR

Priprava novih mednarodnih standardov in priporočenih praks (SARP) glede PNR temelji na Resoluciji Varnostnega sveta Združenih narodov 2396 (2017), sprejeti 21. decembra 2017[2].

[1] To so Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Italija, Nizozemska in Španija.

[2] Resolucija Varnostnega sveta 2396 (2017) z dne 21. decembra 2017 o grožnjah mednarodnemu miru in varnosti zaradi vračanja tujih terorističnih bojevnikov.

Resolucija določa, da morajo države članice ZN „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“. Prav tako poziva organizacijo ICAO, naj „sodeluje z državami članicami pri oblikovanju standarda za zbiranje, uporabo, obdelavo in varstvo podatkov iz PNR“.

Priprava predlogov za pregled standardov in priporočenih praks glede PNR je bila zaupana strokovni skupini, tj. projektni skupini organizacije ICAO za PNR, ki jo je Odbor ICAO za zračni prevoz ustanovil marca 2019. Delo projektne skupine se je končalo decembra 2019, odbor ICAO za poenostavitve pa ga je pregledal januarja 2020.

Predloge odbora ICAO za poenostavitve je 7. februarja 2020 odobril odbor za zračni prevoz. Po odobritvi je sledilo uradno posvetovanje z državami članicami ICAO prek dopisa 2020 14E organizacije ICAO. Posvetovanje z državami se je zaključilo 15. maja 2020.

Po posvetovanju z državami je sekretariat ICAO analiziral prejete odzive držav in predlog predstavil Odboru za zračni prevoz. Predlog sekretariata je bil skoraj enak izidu sestanka odbora za poenostavitve iz januarja 2020. Podobno je Odbor za zračni prevoz na sestanku 19. junija 2019 Svetu ICAO priporočil, naj sprejme standarde in priporočene prakse glede PNR, kot jih je predložil sekretariat, vendar z le manjšimi popravki.

Svet ICAO je 23. junija 2020 na desetem sestanku 220. zasedanja sprejel spremembo 28 Priloge 9 k Čikaški konvenciji. Kot je navedeno zgoraj, Priloga 9 določa mednarodne standarde za poenostavitve, oddelek D poglavja 9 pa se posebej nanaša na PNR.

ICAO je 17. julija 2020 z drugim dopisom (ES 6/3–20/71) svoje države članice obvestil o sprejetju spremembe 28. Sprememba je začela veljati 30. oktobra 2020, razen če večina držav do tega datuma ni uradno sporočila svojega nestrinjanja v skladu s členom 90 Čikaške konvencije. Sprememba se bo uporabljala od 28. februarja 2021. Države članice ICAO pa lahko najpozneje do 30. januarja 2020 priglasijo kakršna koli odstopanja svojih nacionalnih predpisov in praks od zahtev, zapisanih v standardih, določenih s spremembo 28, če menijo, da obstajajo določene razlike med njihovimi nacionalnimi predpisi ali praksami in katerimi koli standardi. Takšno priglasitev je treba predložiti v skladu s členom 38 Čikaške konvencije in veljavnim mehanizmom za vložitev odstopanj.

### 2.4. Vidiki PNR v spremembi 28 Priloge 9

Če bo sprememba 28 začela veljati, bo nadomestila obstoječe standarde 9.22–9.22.1 in priporočeno prakso 9.23 z novimi standardi in priporočenimi praksam 9.23–9.38. Ti standardi in priporočene prakse so bistveno podrobnejši od obstoječega okvira in med drugim zajemajo vidike, povezane z omejitvijo namena, nadzorom, pravicami posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, načinom prenosa, hrambo podatkov, obdelavo občutljivih podatkov in odnosom med državami pogodbenicami Čikaške konvencije v zvezi s prenosom podatkov iz PNR. Nekatere nezavezujoče smernice iz dokumenta ICAO 9944, ki določa smernice o podatkih iz PNR[3], so posodobljene na nove standarde.

Standard 9.23 od držav pogodbenic zahteva, da razvijejo zmožnost zbiranja, uporabe, obdelave in varstva podatkov v PNR ter prenesejo pravila za praktično izvajanje te zmožnosti v ustrezen notranji pravni in upravni okvir v skladu s standardi in priporočenimi praksami. Obveznost razvoja zmožnosti obdelave podatkov iz PNR je v skladu z resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 2396 (2017).

[3] ICAO, Smernice o podatkih iz evidence podatkov o potnikih (PNR), prva izdaja, 2010.

Standard 9.24 od držav pogodbenic zahteva, da v popolnem spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin jasno opredelijo podatke iz PNR, ki jih bodo uporabljale pri svojih operacijah, in določijo namene, za katere lahko organi uporabljajo podatke iz PNR. Takšni nameni ne bi smeli biti širši, kot je potrebno, vključno zlasti z varovanjem meja za boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. Poleg tega bi moralo biti razkritje podatkov iz PNR znotraj države prejemnice ali v drugih državah članicah omejeno na organe, pristojne za izvajanje ustreznih nalog, povezanih z nameni, za katere se podatki iz PNR obdelujejo. Ti organi bi morali zagotoviti tudi primerljivo varstvo, kot ga zagotavlja organ, ki razkriva informacije.

Standard 9.25 določa zahteve v zvezi z varnostjo podatkov in pravicami posameznikov v zvezi z obdelavo njihovih podatkov iz PNR, vključno z nediskriminacijo, zagotavljanjem informacij, upravnimi in pravnimi sredstvi, dostopom do podatkov in možnostjo zahtevati popravke, izbrise ali zaznamke. Priporočena praksa 26 spodbuja države, naj posameznike obvestijo o obdelavi njihovih podatkov iz PNR ter o pravicah in pravnih sredstvih, ki so jim priznane.

Standard 9.27 od držav pogodbenic zahteva, da avtomatizirana obdelava podatkov iz PNR temelji na objektivnih, natančnih in zanesljivih merilih, ki učinkovito kažejo na obstoj tveganja, ne da bi prišlo do nezakonitega razlikovanja, in se vzdržijo sprejemanja odločitev, ki vodijo v pomembne škodljive ukrepe, ki vplivajo na pravni interes posameznikov, zgolj na podlagi avtomatizirane obdelave podatkov iz PNR.

V skladu s standardom 9.28 morajo države imenovati enega (ali več) pristojnih nacionalnih organov za izvajanje neodvisnega nadzora nad varstvom podatkov iz PNR in določiti, ali se podatki iz PNR zbirajo, uporabljajo, obdelujejo in varujejo s polnim spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Standard 9.29 državam preprečuje, da od letalskih družb zahtevajo zbiranje podatkov iz PNR, ki niso potrebni kot del njihovih običajnih poslovnih postopkov delovanja, ali filtriranje takih podatkov pred prenosom. Prav tako prepoveduje obdelavo občutljivih podatkov, tj. podatkov iz PNR, ki razkrivajo rasno ali etnično pripadnost posameznika, njegova politična stališča, verska ali filozofska prepričanja, članstvo v sindikatu ali podatke o njegovem zdravju, spolnem življenju ali spolni usmerjenosti, razen v izjemnih in neposrednih okoliščinah za zaščito življenjskih interesov posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali druge fizične osebe. Države članice morajo take podatke v primeru njihovega posredovanja, čim je to izvedljivo, izbrisati.

Standard 9.30 določa obveznosti glede hrambe podatkov ter anonimizacije ter ponovne personalizacije podatkov iz PNR, pri čemer od držav zahteva, da podatke hranijo le za določeno obdobje, kot je določeno v njihovem pravnem in upravnem okviru ter ki je potrebno in sorazmerno za namene, za katere se podatki iz PNR uporabljajo, in jih po določenem časovnem okviru prikrijejo. Po prikrivanju bi lahko bila ponovna personalizacija mogoča le, če se bodo podatki uporabljali v zvezi s primerom v obravnavi, grožnjo ali tveganjem, povezanim z nameni, za katere je mogoče obdelati podatke iz PNR. V Priporočen praksi 9.32 je predlagano najdaljše obdobje hrambe petih let, v Priporočeni praksi 9.33 pa, da se podatki iz PNR anonimizirajo v šestih mesecih in najpozneje v dveh letih od trenutka, ko jih letalski prevozniki prenesejo.

Standard 9.33 določa, da je treba podatke iz PNR praviloma pošiljati z metodo „push“, ki manj posega v zasebnost. Prav tako si prizadeva zmanjšati breme letalskih prevoznikov z omejevanjem možnosti držav, da v določenih okoliščinah naložijo globe za napake pri prenosu, in od njih zahtevajo, da omejijo število opravljenih „push-ev“.

Standard 9.34(a) zahteva, da države pogodbenice ne ovirajo ali preprečijo prenosa podatkov iz PNR v drugo državo pogodbenico, ki je skladna z novimi standardi. Hkrati standard 9.34(b) določa, da imajo države pogodbenice ICAO še naprej možnost, da uvedejo ali ohranijo višjo raven varstva podatkov iz PNR, v skladu s svojim nacionalnim pravnim okvirom, in da sklenejo dodatne ureditve z drugimi državami, zlasti zaradi izpolnjevanja njihovih notranjih pravnih zahtev ali določitve podrobnejših določb v zvezi z obdelavo in prenosom podatkov v PNR, če ti ukrepi niso v nasprotju s standardi.

V skladu s standardom 9.35 so lahko države pogodbenice na zahtevo druge države pozvane, naj dokažejo svojo skladnost z novimi standardi. Ko države pogodbenice določijo, da morajo preprečiti prenos podatkov v PNR ali naložiti globo letalskemu prevozniku, standard 9.36 od njih zahteva, da to storijo pregledno in z namenom, da rešijo zadevo.

Priporočena praksa 9.37 spodbuja države, naj obvestijo druge države, s katerimi vzdržujejo letalski promet, o vseh pomembnih spremembah svojega programa PNR, tudi glede skladnosti s standardi in priporočenimi praksami. V Priporočeni praksi 9.38 je predlagano, da države ne otežujejo dela letalskim prevoznikom, kadar poskušajo rešiti spore v zvezi s prenosom podatkov iz PNR.

### 2.5. Veljaven pravni okvir EU

Obdelava podatkov iz PNR je bistven instrument skupnega odziva EU na terorizem in huda kazniva dejanja ter eden od gradnikov varnostne unije. Prepoznavanje in odkrivanje sumljivih potovalnih vzorcev na podlagi obdelave podatkov iz PNR za zbiranje dokazov in po potrebi za odkrivanje sostorilcev kaznivih dejanj ter razkrivanje kriminalnih mrež se je izkazalo za bistveno pri preprečevanju, odkrivanju, preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj, povezanih s terorizmom in hudimi kaznivimi dejanji. Hkrati obdelava podatkov PNR pomeni poseg v pravice do zasebnosti in varstva osebnih podatkov iz členov 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina). V skladu s členom 52(1) Listine mora biti zato predpisana z zakonom in spoštovati bistveno vsebino zadevnih pravic ter je ob upoštevanju načela sorazmernosti dovoljena le, če je potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa Unije ali če je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih. Eden od teh ciljev splošnega interesa je zaščita državljanov pred resnimi grožnjami glede varnosti.

Evropski parlament in Svet sta 27. aprila 2016 sprejela Direktivo (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj[4]. Ta direktiva nacionalnim organom omogoča, da od letalskih prevoznikov zahtevajo prenos podatkov PNR, hkrati pa zagotavlja zaščitne ukrepe za pravice posameznikov do zasebnosti in varstva podatkov. Rok, do katerega so morale države članice zakonodajo prenesti v nacionalno pravo, je bil 25. maj 2018. Pregled[5] prvih dveh let uporabe direktive, opravljen leta 2020, je pokazal, da je obdelava podatkov iz PNR prinesla oprijemljive rezultate v boju proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem.

Aprila 2016 sta Evropski parlament in Svet sprejela nova pravila EU o varstvu podatkov: Uredba (EU) 2016/679 (Splošna uredba o varstvu podatkov[6]) in Direktiva (EU) 2016/680 (o

[4] Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132).

[5] Priporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o pregledu Direktive (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (COM(2020) 305 final). Za več podrobnosti glej delovni dokument služb Komisije, ki spremlja poročilo (SWD(2020) 128 final).

[6] Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (Besedilo velja za EGP) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

varstvu podatkov v sektorju kazenskega pregona[7]). Splošna uredba o varstvu podatkov med drugim določa pravila o mednarodnih prenosih osebnih podatkov, ki veljajo za prenos podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov. Direktiva (EU) 2016/680 ureja obdelavo osebnih podatkov s strani organov preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj in dopolnjuje ureditev na podlagi Direktive (EU) 2016/681 o vidikih, kot so pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, in prenosih podatkov za vsak primer posebej organom kazenskega pregona v tretjih državah.

Trenutno obstajata dva mednarodna sporazuma med EU in tretjo državo o obdelavi in prenosu podatkov iz PNR (in sicer Avstralijo[8] in Združenimi državami[9]). 26. julija 2017 je Sodišče Evropske unije izdalo mnenje (v nadaljnjem besedilu: Mnenje 1/15[10]) o predvidenem sporazumu o prenosu in obdelavi podatkov iz PNR med EU in Kanado, podpisanim 25. junija 2014. Sodišče je menilo, da sporazuma ni mogoče skleniti v njegovi predvideni obliki, ker so nekatere določbe nezdružljive s temeljnima pravicama do zasebnosti in varstva osebnih podatkov, ki sta zaščiteni z Listino. Sodišče je zlasti razložilo, da ustrezne določbe Listine zahtevajo posebne zaščitne ukrepe glede nadzora s strani neodvisnega organa, obdelave občutljivih podatkov, avtomatizirane obdelave podatkov iz PNR, tj. namenov, za katere se lahko obdelujejo podatki iz PNR, ter hrambe, uporabe, razkritja in nadaljnjega prenosa podatkov iz PNR. Potem ko je Svet decembra 2017 sprejel pogajalske smernice, je Komisija junija 2018 s Kanado začela nova pogajanja o PNR.

Na splošno vedno več tretjih držav zbira podatke iz PNR od letalskih prevoznikov in nekatere so v zadnjih nekaj letih navezale stik s Komisijo ter izrazile interes za sklenitev mednarodnega sporazuma o PNR z EU. Če ni pravne podlage, ki bi omogočila prenos podatkov, se letalski prevozniki soočijo s kolizijo zakonov ter jim grozijo globe in druge sankcije. Hkrati države članice EU ob izvajanju Direktive (EU) 2016/681 od tretjih držav zahtevajo, da podatke iz PNR prenesejo njihovim enotam za informacije o potnikih. Številne tretje države so take prenose zavrnile, druge pa so zagrozile, da bodo to storile – kot povračilni ukrep zaradi nezmožnosti prejemanja podatkov PNR iz EU, kar ogroža učinkovitost mehanizma EU za PNR.

Pristop EU k prenosu podatkov PNR v tretje države sega v leto 2010[11] in je iz časa pred sprejetjem Direktive (EU) 2016/681, reforme okvira EU za varstvo podatkov in Mnenja 1/15 Sodišča. Strategija EU za varnostno unijo za obdobje 2020–2025 predvideva pregled pristopa kot srednjeročni ukrep[12].

---

[7] Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

[8] Sporazum med Evropsko unijo in Avstralijo o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) s strani letalskih prevoznikov Avstralski carinski in mejni službi (UL L 186, 14.7.2012, str. 4). Zdaj potekata skupni pregled in ocena tega sporazuma.

[9] Sporazum med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo o uporabi in prenosu evidenc podatkov o potnikih ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (UL L 215, 11.8.2012, str. 5). Zdaj poteka skupna ocena tega sporazuma.

[10] Mnenje Sodišča 1/15 (veliki senat), 26. julij 2017.

[11] Sporočilo Komisije o globalnem pristopu k prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov (PNR) tretjim državam (COM(2019) 492 final).

[12] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za varnostno unijo (COM(2020) 605 final).

## 3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

### 3.1. Ozadje

Unija močno podpira razvoj novih mednarodnih standardov glede PNR in je dejavno prispevala k razvoju standardov in priporočenih praks iz spremembe 28 Priloge 9.

Predmet urejanja oddelka D poglavja 9 Priloge 9, kakor je spremenjen s spremembo 28, se nanaša na področje, na katerem ima Unija izključno pristojnost na podlagi zadnjega dela člena 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), saj lahko vpliva na skupna pravila o PNR in varstvu podatkov.

Zato so med razpravami v pripravljalnih telesih ICAO pristop držav članic EU in Komisije (kot opazovalke) vodile smernice iz Sklepa Sveta (EU) 2019/2107 z dne 28. novembra 2019 o določitvi stališča Unije[13]. To stališče odraža zahteve pravnega okvira EU o PNR in varstvu podatkov, zlasti v skladu z Direktivo (EU) 2016/681, Uredbo (EU) 2016/679, Direktivo (EU) 2016/680, kot tudi v skladu z Listino, kot se razlaga v ustrezni sodni praksi Sodišča, zlasti v Mnenju 1/15.

Svet EU je 25. marca 2020 odobril novo stališče Unije[14] o odgovoru na dopis 2020 14E organizacije ICAO, prek katerega so se države pogodbenice posvetovale o osnutku standardov in priporočenih praks. Stališče je pozdravilo delo, ki ga je opravila organizacija ICAO pri razvoju standardov in priporočenih praks, in poudarilo pomen varstva temeljnih pravic, vključno z varstvom osebnih podatkov, pri obdelavi podatkov iz PNR. Svet je zato je predložil osnutek predloga za spremembo (tedaj še osnutka) standarda 9.34. Njegov cilj je bil okrepiti besedilo tega standarda, da se zagotovi, da se zmožnost držav pogodbenic, da določijo strožje zahteve za prenos podatkov iz PNR, jasno odraža v standardih in priporočenih praksah.

Treba je opozoriti, da sekretariat ICAO v postopku revizije po posvetovanju z državami ni upošteval predlogov osnutkov, ki so jih predložile države članice EU, niti sprememb, ki so jih predlagale druge države pogodbenice ICAO, in je obdržal osnutek besedila, sprejetega na sestanku odbora za poenostavitve iz januarja 2020. Namesto tega je sekretariat ICAO predlagal, naj „se države, ki so predlagale spremembo določbe, povabi, da predstavijo svoje predloge za spremembo besedila odstavka 9.34 na naslednjem sestanku odbora za poenostavitve (FALP/12), predvidenega za julij 2021“.

Države članice EU so 23. junija 2020 med sestankom sveta ICAO, kjer je bil sprejet predlog spremembe 28, znova poudarile pomembnost doseganja potrebnega ravnovesja med razpoložljivostjo podatkov in njihovim varstvom ter se sklicevale na zgoraj omenjena stališča Unije, predstavljena med posvetovanjem z državami. Poudarile so tudi pomen zagotavljanja visoke ravni varstva podatkov in se izrecno sklicevale na obveznosti, ki izhajajo iz pravnega okvira EU. Države članice EU so poudarile pomen standardov in priporočenih praks, zlasti standarda 9.34, in trdile, da bi ga bilo treba razlagati tako, da bi države lahko ohranile možnost, da od drugih držav pogodbenic zahtevajo ne le dokazovanje skladnosti njihovega pravnega okvira s standardi in priporočenimi praksami, temveč tudi izpolnjevanje višjih standardov za varstvo podatkov, zlasti za omogočanje prenosa podatkov iz PNR, kadar to zahtevajo njihovi nacionalni pravni okviri.

[13] Sklep Sveta (EU) 2019/2107 z dne 28. novembra 2019 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Svetu Mednarodne organizacije civilnega letalstva glede revizije poglavja 9 Priloge 9 (Poenostavitve) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu v zvezi s standardi in priporočenimi praksami glede podatkov iz evidence podatkov o potnikih (UL L 318, 10.12.2016, str. 117).

[14] Stališče Unije glede odgovora na dopis organizacije ICAO o reviziji poglavja 9 Priloge 9 („Poenostavitve“) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu v zvezi s standardi in priporočenimi praksami glede podatkov iz evidence podatkov o potnikih odobritev (ST 6744 2020 INIT).

### 3.2. Predlagano stališče

Ta predlog sklepa Sveta je potreben, da se v roku, določenem v dopisu ES 6/3–20/71 organizacije ICAO, sprejme stališče, ki se v imenu Unije zastopa glede sprejetja novih standardov in priporočenih praks glede PNR s strani Sveta ICAO.

Novi standardi in priporočene prakse glede PNR, določeni v spremembi 28 (oddelek D poglavja 9 Priloge 9), v veliki meri sledijo stališču Unije, zapisanem v Sklepu Sveta (EU) 2019/2107. Kot taki določajo ambiciozne zaščitne ukrepe glede varstva podatkov, zlasti glede pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, nadzora s strani neodvisnega organa, občutljivih podatkov, avtomatizirane obdelave podatkov iz PNR in nediskriminacije, tj. namenov, za katere se podatki iz PNR lahko obdelujejo, ter hrambe, uporabe, razkritja in naknadnega prenosa podatkov iz PNR.

Po mnenju Komisije standardi in priporočene prakse omogočajo znaten napredek na mednarodni ravni v zvezi z varstvom in uporabo podatkov iz PNR za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj. Zato države članice EU ne bi smele sporočiti nikakršnega nestrinjanja v skladu s členom 90 Čikaške konvencije, zlasti ker bi takšna priglasitev spodkopala tudi prizadevanja za vzpostavitev višjih standardov za varstvo podatkov iz PNR po vsem svetu v primerjavi s sedanjimi pravili organizacije ICAO glede PNR.

Standardi in priporočene prakse v standardu 9.34(b) prav tako upoštevajo, da lahko države pogodbenice, kot so države članice EU, obdržijo možnost ohranjanja ali uvedbe višjih ravni varstva v skladu s svojim nacionalnim pravnim in upravnim okvirom ter sklepanja dodatnih sporazumov z drugimi državami za določitev podrobnejših določb glede prenosa podatkov iz PNR. V skladu s pravom EU morajo biti pri prenosu podatkov iz PNR, ki se obdelujejo v EU, ki jih letalski prevozniki opravijo organu preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj v tretji državi, izpolnjene zlasti zahteve iz poglavja V Splošne uredbe o varstvu podatkov in zahteve, ki izhajajo iz Listine, kot je določeno zlasti v Mnenju Sodišča 1/15. Te zahteve so strožje od zahtev standardov in priporočenih praks iz spremembe 28.

V zvezi s tem standard 9.34(a) od držav pogodbenic zahteva, da ne ovirajo ali preprečujejo prenosa podatkov iz PNR drugi državi pogodbenici, ki izpolnjuje zahteve iz standardov in priporočenih praks, trenutni jezik standarda 9.34 z vidika Evropske unije in njenih držav članic, s pravnega vidika ni dovolj jasen, da se državam članicam EU, kljub standardu 9.34, ne preprečuje, da določijo navedene zahteve.

Iz tega razloga Komisija meni, da bi morale države članice priglasiti odstopanje v skladu s členom 38 Čikaške konvencije. Takšno odstopanje, opisano v Prilogi k temu predlogu Sklepa Sveta, bi moralo biti strogo omejeno na tisto, kar je potrebno, da bi se izognili kakršnemu koli dvomu o posebni pravici držav članic EU, da določijo strožje zahteve za prenos podatkov iz PNR tretjim državam in posledično takšne prenose preprečijo, če take zahteve niso izpolnjene.

## 4. PRAVNA PODLAGA

### 4.1. Postopkovna pravna podlaga

*4.1.1. Načela*

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Člen 218(9) PDEU se uporablja ne glede na to, ali je Unija članica organa ali pogodbenica sporazuma[15].

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“[16].

*4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru*

ICAO je organ, ustanovljen z mednarodnim sporazumom, in sicer Čikaško konvencijo.

Sprememba 28 Priloge 9 k Čikaški konvenciji vsebuje standarde, ki so načeloma zavezujoči za članice ICAO, vključno z državami članicami Unije, in zato pomeni akt s pravnimi učinki. Nekateri od teh pravnih učinkov pa so odvisni od priglasitve odstopanj in pogojev take priglasitve. Zato sprejetje stališča Unije glede takih priglasitev spada na področje uporabe člena 218(9) PDEU.

Pravni učinki standardov in morebitna odstopanja, ki jih je treba priglasiti, spadajo na področje, ki ga zajemajo predpisi Unije, zlasti Direktiva (EU) 2016/681, kot tudi obstoječi in prihodnji mednarodni sporazumi o PNR med EU in tretjimi državami. To pomeni, da to vprašanje v skladu s členom 3(2) PDEU spada v izključno pristojnost Unije.

Priglasitev odstopanj ne pomeni, da se institucionalni okvir Čikaškega sporazuma dopolnjuje ali spreminja.

### 4.2. Materialna pravna podlaga

*4.2.1. Načela*

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima akt dva cilja ali elementa in če je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU glede akta, ki ima hkrati več ciljev ali elementov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v razmerju do drugih postranski, mora izjemoma vključevati različne ustrezne pravne podlage.

*4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru*

Sprememba 28 Priloge 9 k Čikaški konvenciji sledi ciljem in vsebuje sestavne dele na področju varstva podatkov in policijskega sodelovanja. Ti elementi so med seboj neločljivo povezani, ne da bi bil kateri v razmerju do drugih postranski.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep torej obsega naslednji določbi: člen 16(2) in člen 87(2)(a) PDEU.

### 4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi morala biti člen 16(2) in člen 87(2)(a) PDEU, v povezavi s členom 218(9) PDEU.

---

[15] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64: „[…] Unija [je] ob upoštevanju neposrednega vpliva priporočil na *acquis* Unije na tem področju pristojna, čeprav ni članica Sporazuma OIV, da določi stališče, ki naj se v njenem imenu zastopa glede teh priporočil.“

[16] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

2021/0007 (NLE)

Predlog

# SKLEP SVETA

## o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Mednarodni organizaciji civilnega letalstva v zvezi s spremembo 28 Priloge 9 (oddelek D) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 16(2) in točke (a) člena 87(2) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu (v nadaljnjem besedilu: Čikaška konvencija), katere cilj je urejanje mednarodnega zračnega prevoza, je začela veljati 4. aprila 1947. Z njo je bila ustanovljena Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO).

(2) Države članice Unije so države pogodbenice Čikaške konvencije in članice Mednarodne organizacije civilnega letalstva, medtem ko ima Unija status opazovalke v nekaterih organih ICAO, vključno s skupščino in drugimi tehničnimi organi.

(3) V skladu s točko (l) člena 54 Čikaške konvencije Svet ICAO sprejme mednarodne standarde in priporočene prakse.

(4) Varnostni svet Združenih narodov (ZN) je v resoluciji 2396 (2017) z dne 21. decembra 2017 (v nadaljnjem besedilu: RVSZN 2396 (2017)) določil, da morajo države članice ZN razviti zmogljivosti za zbiranje, obdelavo in analizo – z namenom podpore standardom in priporočenim praksam 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, in sicer za namen preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih kaznivih dejanj in z njimi povezanih potovanj.

(5) RVSZN 2396 (2017) je ICAO tudi pozvala, naj sodeluje s svojimi državami pogodbenicami pri oblikovanju standarda za zbiranje, uporabo, obdelavo in varstvo podatkov iz PNR.

(6) Standardi in priporočene prakse v zvezi s podatki iz PNR so določeni v oddelku D poglavja 9 Priloge 9 k Čikaški konvenciji. Te standarde in priporočene prakse dopolnjujejo dodatne smernice, zlasti dokument ICAO 9944, ki določa smernice o podatkih iz PNR.

(7) Svet ICAO je 23. junija 2020 sprejel spremembo 28 Priloge 9 k Čikaški konvenciji, ki v oddelku D vzpostavlja nov sklop standardov in priporočenih praks za države pogodbenice, da razvijejo zmožnost zbiranja, uporabe, obdelave in varstva podatkov iz PNR za lete na njihovo ozemlje in z njega, podprto z ustreznim pravnim in upravnim okvirom.

(8) V skladu s členom 90 Čikaške Konvencije bo sprememba 28 začela veljati tri mesece po roku, v katerem je mogoče izraziti nestrinjanje, razen če večina držav pogodbenic izrazi svoje nestrinjanje.

(9) V skladu s členom 38 Čikaške konvencije vsaka država pogodbenica, ki meni, da ne more v celoti spoštovati takega mednarodnega standarda ali postopka ali v celoti uskladiti svojih predpisov ali praks s takim mednarodnim standardom ali postopkom po spremembi slednjega, ali meni, da mora sprejeti predpise in prakse, ki se v nekaterih pogledih razlikujejo od tistih, predpisanih v mednarodnih standardih, ICAO takoj obvesti o razlikah med lastno prakso in prakso, ki jo določa mednarodni standard. Priglasitev takega odstopanja vpliva na pravne učinke standardov, ki jih je sprejela organizacija ICAO. Zato bi bilo treba stališče Unije o tej zadevi določiti v skladu s členom 218(9) PDEU.

(10) Sprememba 28 je bila državam pogodbenicam ICAO sporočena z dopisom ES 6/3–20/71. V skladu s tem dopisom je treba vsako odstopanje in skladnost s to spremembo sporočiti pred 30. januarjem 2021.

(11) Unija je sprejela skupna pravila o podatkih iz PNR v Direktivi (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta[17], katere področje uporabe se v veliki meri prekriva s področjem, ki ga zajemajo standardi in priporočene prakse iz spremembe 28. Direktiva (EU) 2016/681 vključuje zlasti obsežen sklop pravil za zaščito temeljnih pravic do zasebnosti in varstva osebnih podatkov v okviru prenosa podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov v države članice in obdelave takih podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj.

(12) Unija je sprejela tudi zakonodajo o varstvu osebnih podatkov, zlasti Uredbo (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta[18] ter Direktivo (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta[19], ki se uporabljata za obdelavo podatkov iz PNR s strani letalskih prevoznikov in drugih zasebnih operaterjev ter pristojnih organov za preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in izvrševanje kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem.

(13) Poleg tega sta trenutno veljavna dva mednarodna sporazuma o obdelavi in prenosu podatkov iz PNR med Unijo in tretjo državo, in sicer Avstralijo[20] in Združenimi državami[21]. 26. julija 2017 je Sodišče Evropske unije podalo Mnenje 1/15[22] o

[17] Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132).

[18] Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

[19] Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

[20] Sporazum med Evropsko unijo in Avstralijo o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) s strani letalskih prevoznikov Avstralski carinski in mejni službi (UL L 186, 14.7.2012, str. 4).

[21] Sporazum med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo o uporabi in prenosu evidenc podatkov o potnikih ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (UL L 215, 11.8.2012, str. 5).

[22] Mnenje 1/15 Sodišča (veliki senat) z dne 26. julija 2017 (sporazum med EU in Kanado o PNR), ECLI:EU:C:2017:592.

predvidenem mednarodnem sporazumu o prenosu in obdelavi podatkov iz PNR med Unijo in Kanado iz leta 2014.

(14) Vidiki oddelka D poglavja 9 Priloge 9 k Čikaški konvenciji, kakor je bil spremenjen s spremembo 28, ki so povezani s PNR, se nanašajo na področje, na katerem ima Unija izključno pristojnost v skladu s členom 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj lahko vpliva na skupna pravila o varstvu in obdelavi podatkov PNR.

(15) Posledično je bilo stališče Unije o tej zadevi za namene priprave spremembe, ki je postala sprememba 28, sprejeto v skladu s Sklepom Sveta (EU) 2019/2107[23]. To stališče odraža zahteve prava Unije o varstvu osebnih podatkov in prenosov podatkov iz PNR v tretje države, zlasti v skladu z Uredbo (EU) 2016/679, Direktivo (EU) 2016/680 in Direktivo (EU) 2016/681, pa tudi zahteve, ki izhajajo iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kakor jih je razložilo Sodišče Evropske unije, zlasti v Mnenju 1/15. Stališče je bilo pomembno za razprave, ki so potekale v pripravljalnih telesih ICAO, pa tudi za končno glasovanje v Svetu ICAO.

(16) Standardi in priporočene prakse iz spremembe 28 v veliki meri sledijo stališču Unije, zapisanem v Sklepu Sveta (EU) 2019/2107, in določajo ambiciozne zaščitne ukrepe za varstvo podatkov, zlasti v zvezi s pravicami posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, nadzorom neodvisnega organa, občutljivimi podatki, avtomatizirano obdelavo podatkov iz PNR in nediskriminacijo, tj. nameni, za katere se lahko podatki iz PNR obdelujejo, ter hrambo, uporabo, razkritjem in nadaljnjim prenosom podatkov iz PNR.

(17) Ker bi torej sprememba 28 na mednarodni ravni omogočala znaten napredek glede standardov za varstvo podatkov iz PNR, države članice Unije ne bi smele sporočiti nikakršnega nestrinjanja v skladu s členom 90 Čikaške konvencije.

(18) Vendar so zahteve, ki izhajajo iz prava Unije glede prenosa in obdelave podatkov PNR, strožje od standardov in priporočenih praks, ki jih vsebuje sprememba 28.

(19) Standard 9.34(a) zahteva, da države pogodbenice ne ovirajo ali preprečujejo prenosa podatkov PNR v drugo državo pogodbenico, ki je skladna s standardi in priporočenimi praksami. Čeprav imajo v skladu s standardom 9.34(b) države pogodbenice še naprej možnost, da ohranijo ali uvedejo višjo raven varstva v skladu s svojim nacionalnim pravnim in upravnim okvirom ter da sklenejo dodatne sporazume z drugimi državami pogodbenicami, da bi vzpostavile podrobnejše določbe v zvezi s prenosom podatkov iz PNR, sedanji jezik standarda 9.34 z vidika Evropske unije in njenih držav članic v pravnem smislu ni dovolj jasen, da bi zagotovil, da se državam članicam EU kljub standardu 9.34 ne more preprečiti določitev takih zahtev.

(20) V teh okoliščinah morajo države članice za zagotovitev skladnosti s pravom Unije in s standardi in priporočenimi praksami uradno priglasiti odstopanje v smislu člena 38 Čikaške konvencije. Tako odstopanje bi moralo biti omejeno na standard 9.34 iz oddelka D poglavja 9 Priloge 9, kakor je bil spremenjen s spremembo 28.

(21) Zato bi bilo primerno določiti stališče Unije.

(22) Irsko zavezuje Direktiva (EU) 2016/681, zato sodeluje pri sprejetju tega sklepa.

[23] Sklep Sveta (EU) 2019/2107 z dne 28. novembra 2019 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Svetu Mednarodne organizacije civilnega letalstva glede revizije poglavja 9 Priloge 9 (Poenostavitve) h Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu v zvezi s standardi in priporočenimi praksami glede podatkov iz evidence podatkov o potnikih (UL L 318, 4.5.2016, str. 117).

(23) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.

(24) Stališče Unije bi morale izraziti države članice –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

*Člen 1*

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa v odgovoru na dopis ES 6/3–20/71, ki ga je Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) izdala 17. julija 2018, je navedeno v Prilogi k temu sklepu.

*Člen 2*

Stališče iz člena 1 izrazijo države članice.

*Člen 3*

Ta sklep je naslovljen na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet*
*Predsednik*