

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania**

COM(2011) 32 wersja ostateczna – 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Sprawozdawca generalny: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Dnia 2 marca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania*

COM(2011) 32 wersja ostateczna – 2011/0023 (COD).

Dnia 14 marca 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył José Isaíasa Rodrígueza Garcíę-Cara na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 80 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Komitet akceptuje, z pewnymi zastrzeżeniami wyrażonymi w niniejszym dokumencie, wniosek dotyczący dyrektywy oraz z zaniepokojeniem stwierdza, że przytaczany wybór między bezpieczeństwem a wolnością, tj. między polepszaniem bezpieczeństwa a ograniczaniem praw obywateli, jeśli chodzi o ochronę danych osobowych, nie może w żadnym wypadku naruszać ogólnych zasad przyświecających prawom podstawowym jednostki.

1.2 Komitet zgadza się z ogólną opinią wyrażoną przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Grupę Roboczą Art. 29 ds. Ochrony Danych, Agencję Praw Podstawowych oraz Parlament Europejski. Uważa, że we wniosku nie uzasadniono w wystarczający sposób potrzeby powszechnego i nieograniczonego korzystania z danych PNR wszystkich pasażerów lotów międzynarodowych. W związku z tym propozycja ta wydaje się przesadna.

1.3 EKES popiera zwłaszcza stanowisko Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wyrażone w jego ostatniej opinii w sprawie wniosku, by korzystać z danych PNR w poszczególnych przypadkach, a nie w sposób systematyczny i nieograniczony.

1.4 Komitet stwierdza, że rozważane we wniosku rozwiązanie polegające na powołaniu jednej scentralizowanej jednostki ds. informacji o pasażerach zamiast zdecentralizowanych punktów w państwach członkowskich może okazać się mniej kosztowne dla przewoźników lotniczych i samych państw, a także umożliwić lepszy nadzór i kontrolę zawartych w PNR

informacji o charakterze prywatnym dzięki zapobieganiu ich powtórnego przekazywania.

## 2. Wprowadzenie do wniosku dotyczącego dyrektywy

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy ma na celu uregulowanie przekazywania przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażerów lotów międzynarodowych z i do państw członkowskich, jak również przetwarzania tych danych i ich wymiany zarówno między państwami członkowskimi, jak też z państwami trzecimi. Chodzi o harmonizację przepisów państwowych dotyczących ochrony danych, aby umożliwić wykorzystanie danych PNR w walce z terroryzmem<sup>(1)</sup> i poważną przestępczością<sup>(2)</sup>, w oparciu o definicje ustanowione w prawie wspólnotowym.

2.2 We wniosku określono sposoby wykorzystywania danych PNR przez państwa członkowskie, rodzaj danych, które trzeba gromadzić, cele wykorzystywania tych informacji, tryb przekazywania danych między jednostkami ds. PNR państw członkowskich oraz techniczne warunki takiej komunikacji. W tym celu wybrano zdecentralizowany system gromadzenia i przetwarzania danych PNR przez każde państwo członkowskie.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Jako oficjalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES ma prawo przekazywać stanowisko tego społeczeństwa. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Rada poprosiła go o przygotowanie opinii w sprawie omawianego wniosku.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

3.2 Przedłożony Komitetowi wniosek dotyczący dyrektywy można opisać jako harmonizację a priori przepisów państw członkowskich w tej dziedzinie, gdyż w większości państw kwestia wykorzystania danych PNR do celów wymienionych we wniosku nie została szczegółowo uregulowana. W tym kontekście EKES uważa za zasadne ustanowienie wspólnych ram prawnych, do których dostosowano by prawodawstwo w państwach członkowskich, tak aby gwarancje i zabezpieczenie ochrony tych danych były jednolite dla wszystkich obywateli na całym obszarze Unii Europejskiej.

3.3 Zgodnie z opinią wyrażoną we wniosku znajdujemy się w sytuacji, gdy prawo pozwala przetwarzać i analizować szerokie spektrum danych milionów obywateli, którzy nigdy nie popełnili i nigdy nie popełnią żadnego z wykroczeń wyszczególnionych w dyrektywie. Dlatego też w identyfikowaniu niebezpiecznych przestępców wykorzystywane będą dane osób całkowicie niewinnych. Zdaniem Komitetu pojawia się tu rozbieżność między bezpieczeństwem a wolnością, tj. między polepszaniem bezpieczeństwa a naruszaniem praw obywateli, jeśli chodzi o ochronę danych osobowych.

3.4 Ze względu na długi okres przygotowywania wniosku możliwe stało się przedstawienie profesjonalnej opinii przez najważniejsze podmioty w tym obszarze. Od 2007 r., kiedy Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR), poprzedzający obecny wniosek dotyczący dyrektywy, w kwestii tej wypowiedzieli się Europejski Inspektor Ochrony Danych<sup>(3)</sup> (który ponadto w marcu tego roku zajął stanowisko na temat nowego dokumentu), Grupa Robocza Art. 29 ds. Ochrony Danych (która również zajęła stanowisko w kwietniu bieżącego roku<sup>(4)</sup>) oraz Agencja Praw Podstawowych i Parlament Europejski, który w nawiązaniu do wniosku z 2007 r. wydał odnośną rezolucję<sup>(5)</sup>, a obecnie bierze udział w procedurze legislacyjnej dotyczącej nowego tekstu, zgodnie z postanowieniami TFUE.

3.5 EKES zgadza się z ogólną opinią wszystkich kompetentnych podmiotów. Uważa również, że we wniosku nie uzasadniono w wystarczający sposób potrzeby powszechnego i nieograniczonego korzystania z danych PNR wszystkich pasażerów lotów międzynarodowych. W związku z tym propozycja ta wydaje się przesadna, zwłaszcza że w uzasadnieniu i treści wniosku stwierdzono, iż „na szczeblu UE brakuje szczegółowych statystyk w zakresie tego, w jakim stopniu takie dane mogą pomóc w zapobieganiu poważnej przestępczości i terroryzmowi oraz ich wykrywaniu, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i ich ściganiu”<sup>(6)</sup>. Dlatego też EKES popiera zwłaszcza stanowisko Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, by korzystać z danych PNR w poszczególnych przypadkach, a nie w sposób systematyczny i nieograniczony.

3.6 Zgodnie z wcześniejszymi uwagami oraz ze względu na zapewnienie spójności z poprzednimi opiniami EKES-u musimy przytoczyć zalecenie poczynione w opinii Komitetu w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”<sup>(7)</sup>: „Strategie w zakresie bezpieczeństwa nie mogą naruszać wartości podstawowych (praw człowieka i wolności obywatelskich) ani zasad demokratycznych (państwo prawa), wspólnych dla wszystkich państw UE. *Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego i państwowego nie może prowadzić do ograniczenia wolności jednostki.* Niektóre propozycje polityczne opierają się na błędnym sposobie myślenia stosowanym w przeszłości i polegającym na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa”.

3.7 W każdym razie tekst, który zostanie ostatecznie zatwierdzony w procesie legislacyjnym powinien gwarantować maksymalny poziom poufności i ochrony zawartych w PNR informacji o charakterze prywatnym, jak też przestrzegać zasad ustalonych w decyzji ramowej 2008/977/WSiSW w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych<sup>(8)</sup> oraz w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych<sup>(9)</sup>. Wyjątkowy charakter przepisów nie może w żadnym wypadku naruszać ogólnych zasad przyświecających prawom podstawowym jednostki.

3.8 Niemniej jednak, mając na uwadze, że dyrektywa przewiduje bez wątpienia wyjątkową możliwość korzystania z danych osobowych, zdaniem EKES-u najważniejsze przepisy wyjątkowe zawarte w art. 6 i 7 powinny zostać ograniczone do minimum, by uniknąć ich nadużywania. Żądanie udostępnienia danych, wykraczające poza ogólne przepisy art. 4 i 5, musi zostać uzasadnione.

3.9 By zapewnić korzystanie z danych wyłącznie do celów przedstawionych we wniosku dotyczącym dyrektywy i umożliwić zidentyfikowanie w każdym momencie osób mających dostęp do PNR lub danych już przetworzonych, należy zawrzeć we wniosku obowiązek ustanowienia systemu identyfikacji pozwalającego na wskazanie podmiotu lub władzy, która miała dostęp do danych, jak również sposobu, w jaki dane te zostały przetworzone lub wykorzystane.

## 4. Uwagi szczegółowe

### 4.1 Art. 3

W zglobalizowanym świecie treść motywu 18 omawianego wniosku jest niezrozumiała, chyba że ma posłużyć uzasadnieniu sugerowanego w art. 3 wyboru modelu zdecentralizowanego. Zdaniem Komitetu taki model może zwiększyć koszty ponoszone przez przewoźników lotniczych, gdyż będą oni zmuszeni przekazywać dane jednostkom ds. informacji każdego państwa członkowskiego, w którym miało miejsce międzyzylądowanie. Ponadto dane osobowe będą przetwarzane i przekazywane przez wiele jednostek. Wydaje się, że system ten nie odpowiada kryteriom skuteczności i efektywności, które powinny być jednym z naszych celów.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 110 z 1.5.2008.

<sup>(4)</sup> Opinia nr 145 z 5.12.2007 i opinia nr 10 z 5.4.2011.

<sup>(5)</sup> P6\_TA (2008)0561.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 32 wersja ostateczna, s. 6.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80).

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 350 z 30.12.2008, s. 60.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

## 4.2 Art. 4 ust. 1

Komitet proponuje dodanie na końcu ustępu 1 zdanie „oraz informuje o tym przewoźnika, by nie przekazywał ich dalej”. Zdaniem Komitetu wszelkie anomalie powinny być natychmiast korygowane.

## 4.3 Art. 4 ust. 4 i 5 ust. 4

EKES dostrzega sprzeczność między brzmieniem obydwu artykułów. W art. 4 ust. 4 stwierdza się, że jednostka do spraw informacji o pasażerach danego państwa członkowskiego przekazuje przetworzone dane właściwym organom na zasadzie indywidualnej oceny danego przypadku. Jednak w art. 5 ust. 4 zawarto możliwość dalszego przetwarzania przez właściwe władze danych PNR oraz wyników przetwarzania danych PNR otrzymanych przez jednostkę do spraw informacji o pasażerach. Należy skorygować bądź odpowiednio wyjaśnić tę wyraźną sprzeczność, by ograniczyć pole do interpretacji.

## 4.4 Art. 6 ust. 1

Zgodnie z uwagami poczynionymi w punkcie 4.1 EKES uważa, że system przekazywania danych różnym jednostkom do spraw informacji spowoduje większe obciążenia biurokratyczne dla przewoźników lotniczych (a przecież celem ma być ich ograniczenie) oraz zwiększy koszty operacyjne, co może odbić się na końcowej cenie biletu, którą będą musieli zapłacić konsumenci.

## 4.5 Art. 6 ust. 2

Z perspektywy bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych obywateli zdaniem EKES-u przekazywanie danych „innymi właściwymi środkami” w wypadku niemożności skorzystania z dróg elektronicznych nie jest najlepszym rozwiązaniem. Komitet wzywa do sprecyzowania dopuszczalnych środków przekazywania danych.

## 4.6 Art. 6 ust. 3

Komitet sądzi, że brzmienie artykułu udałoby się poprawić dzięki wyeliminowaniu słowa „mogą”, tak aby nie pozostawiać zastosowania artykułu arbitralnej decyzji poszczególnych państw. Proponuje się następujące sformułowanie: „Państwa członkowskie zezwolą przewoźnikom (...)”.

## 4.7 Art. 6 ust. 4 i art. 7

Zdaniem Komitetu art. 6 ust. 4 oraz art. 7 dopuszczają szereg wyjątków, które stopniowo mają coraz większy zasięg i odchodzą od przewidzianego w art. 4 ust. 4 przekazywania danych w oparciu o indywidualną ocenę każdego przypadku w kierunku praktycznie ogólnego zezwolenia na przekazywanie i otrzymywanie informacji zawartych w PNR. Art. 7 stanowi wręcz kompendium wyjątków od ustalonych zasad.

## 4.8 Art. 8

By nie dopuścić do przekazywania danych państwom trzecim, które następnie przekażą je innym krajom, należy umieścić w art. 8 zobowiązanie, iż przekazanie może mieć miejsce dopiero po przetworzeniu danych przez jednostkę do spraw informacji o pasażerach bądź przez właściwe władze danego państwa członkowskiego. Dopiero te organy przekażą dane do państwa trzeciego na zasadzie indywidualnej oceny danego przypadku.

## 4.9 Art. 11 ust. 3

Kierując się tym samym rozumowaniem, co w punkcie 4.1, Komitet proponuje dodać na końcu ustępu 1 zdanie „oraz informuje o tym przewoźnika, by nie przekazywał ich dalej”.

## 4.10 Art. 11 ust. 4

Zaproponowany przez EKES w punkcie 3.9 system identyfikacji logicznie wpisuje się w postanowienia art. 11 ust. 4, co umożliwi rejestrowanie wszystkich osób mających dostęp do informacji w każdym momencie.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON