

Кратък преглед на второто Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления

(Пълния текст на това становище можете да намерите на английски, немски и френски език на уебсайта на ЕНОЗД www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. ПРЕДЛОЖЕНИЕТО И НЕГОВОТО СЪДЪРЖАНИЕ

1. Дискусиите за евентуална схема за резервационни данни на пътниците (PNR) в ЕС се развиват от 2007 г. насам с предложението за рамково решение на Съвета относно този въпрос ⁽¹⁾. Първоначалното предложение предвиждаше въздушните превозвачи, осъществяващи полети между ЕС и трети държави, да бъдат задължени да предават PNR данни на компетентните органи с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления. ЕНОЗД представи становище по това предложение ⁽²⁾ и проследи развитието му.
2. На 2 февруари 2011 г. Комисията прие ново предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления (наричано по-нататък „предложението“). ЕНОЗД представи становище относно това ново предложение ⁽³⁾, в което включи допълнителни коментари и забележки по текста във връзка с редица въпроси, сред които — необходимостта и пропорционалността на предложението, обхвата му, обмена на информация между държавите членки и запазването на PNR данните.
3. Съветът прие общ подход относно предложението от Комисията текст на 23 април 2012 г. ⁽⁴⁾, за да започне преговорите с Парламента.
4. Законодателната процедура е временно прекратена, след като Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент отхвърли предложението на 24 април 2013 г. ⁽⁵⁾, поставяйки под въпрос необходимостта и пропорционалността му. Наскоро дискусиите бяха подновени след терористичните нападения в Париж през януари 2015 г. ⁽⁶⁾
5. В своята резолюция от 11 февруари 2015 г. относно мерките за борба с тероризма ⁽⁷⁾ Европейският парламент се ангажира „да положи усилия за приключване на работата по директивата на ЕС относно резервационните данни на пътниците до края на годината“ и настоятелно призова Комисията „да разясни последиците от решението на Съда относно Директивата за запазване на данни и нейното потенциално въздействие върху директивата на ЕС относно резервационните данни на пътниците“. Европейският парламент също така насърчи Съвета да постигне напредък по пакета за защита на личните данни, така че тристранните срещи по директивата на ЕС относно резервационните данни на пътниците и пакета за защита на личните данни да могат да се провеждат едновременно. Комисията бе призована също да разгледа становищата на независими експерти от правоприлагащите органи, органите за сигурност и разузнавателните служби и представители на работната група по член 29 относно необходимостта и пропорционалността на схемата за резервационни данни на пътниците.
6. Освен това резолюцията призова държавите членки „да се възползват оптимално от съществуващите платформи, бази данни и системи за предупреждение на европейско равнище, като Шенгенската информационна система (ШИС) и Системата за предварителна информация за пътниците (APIS) ⁽⁸⁾“ и решително насърчи „подобряването на обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и агенциите на ЕС“ ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 окончателен.

⁽²⁾ Становище на ЕНОЗД от 20 декември 2007 г. относно предложение за рамково решение на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците (PNR — Passenger Name Record) за целите на правоприлагането (ОВ С 110, 1.5.2008 г., стр. 1).

⁽³⁾ Становище на ЕНОЗД от 25 март 2011 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления.

⁽⁴⁾ Общ подход на Съвета, текст, приет на 23 април 2013 г., 8916/2.

⁽⁵⁾ Вж. резолюцията на Европейския парламент от 23 април 2013 г.

⁽⁶⁾ Вж. https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. За връзката, направена с предложенията на ЕС относно PNR, вж. например изявлението на членовете на Европейския съвет след неформалната среща на държавните и правителствените ръководители Брюксел, 12 февруари 2015 г.: <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> и доклада относно изпълнението на мерките от координатора на ЕС за борба с тероризма: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/bg/pdf>

⁽⁷⁾ Резолюция 2015/2530 на Европейския парламент.

⁽⁸⁾ Резолюция, параграф 11.

⁽⁹⁾ Резолюция, параграф 22.

7. В този контекст на 17 февруари 2015 г. докладчикът на комисията LIBE представи актуализиран доклад ⁽¹⁾. В този документ бяха предложени няколко изменения на предложението на Комисията, например включване на вътрешните за ЕС полети. Работната група по член 29 изпрати писмо на комисията LIBE, в което представя своите коментари и забележки по доклада ⁽²⁾. С ориентировъчно гласуване, проведено на 15 юли 2015 г., комисията LIBE прие да започне преговори със Съвета.
8. Това становище на ЕНОЗД ще разгледа промените в предложението, представени от комисията LIBE и Съвета предвид тристранните преговори, които трябва да започнат до този месец. В настоящото становище се взема под внимание произнесеното на 8 април 2014 г. решение на Съда на Европейския съюз по дело Digital Rights Ireland ⁽³⁾ (наричано по-нататък „решението по дело DRI“), което ще съставлява част от аргументацията на становището.
9. ЕНОЗД отчита, че Европа е изправена пред сериозни терористични заплахи и трябва да предприеме съдържателни мерки. Борбата с тероризма и тежките престъпления е законен интерес, следван от законодателя, и ЕНОЗД, в качеството си на независим надзорен орган на ЕС, поначало не е „за“ или „против“ която и да е мярка. При пълно зачитане на ролята на законодателя при оценяването на необходимостта от предлаганите мерки и тяхната пропорционалност, в настоящото становище ЕНОЗД анализира техните последици за защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот на хората, като взема предвид съществуващата законодателна рамка в областта на защитата на данните и неприкосновеността на личния живот. Този анализ е в унисон с мисията ни да съветваме институциите относно отражението на техните политики върху защитата на данните, особено когато те имат по-сериозно въздействие върху правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

62. ЕНОЗД приветства различните подобрения, внесени в предложението от Съвета и комисията LIBE, например по отношение на конкретните разпоредби за защита на данните, наличието на длъжностно лице за защита на данните или конкретното позоваване на правомощията на надзорните органи.
63. Предложението обаче все още не изпълнява основната предпоставка за PNR схема, а именно спазване на принципите за необходимост и пропорционалност. Предложението не предвижда комплексна оценка на способността на съществуващите инструменти да постигнат целта на PNR схемата на ЕС. Освен това то не представя подробен анализ на степента, в която свързани с по-малка намеса мерки биха могли да постигнат целта на PNR схемата на ЕС. На последно място, нецеленасоченото масово събиране и обработване на данни от PNR схемата представлява мярка за общо наблюдение. Мнението на ЕНОЗД е, че единствената цел, която би отговаряла на изискванията за прозрачност и пропорционалност, би била използване на PNR данните в отделни случаи, само при установена въз основа на точни признаци сериозна конкретна заплаха.
64. Тъй като не е налице информация, че необходимостта от предлаганите мерки и тяхната пропорционалност са доказани в задоволителна степен, ЕНОЗД е на мнение, че дори след изменението му предложението не отговаря на стандартите на членове 7, 8 и 52 от Хартата на основните права на Съюза, член 16 от ДФЕС и член 8 от ЕКПЧ.
65. ЕНОЗД насърчава законодателите допълнително да изследват приложимостта на по-селективни и свързани с по-малка намеса мерки за наблюдение срещу актуалните заплахи въз основа на по-конкретни инициативи, целенасочено съсредоточени — ако е подходящо — върху определени категории полети, пътници и държави.
66. Освен посочените по-горе основни недостатъци на предложението, основните коментари на ЕНОЗД в настоящото становище засягат следните аспекти:
 - Предложението трябва да ограничава срока на запазване на данните до продължителност, оправдана от обективни критерии, изсяняващи срока на запазване.
 - Предложението трябва по-категорично да предвижда, че PNR данните не могат да се използват за цели, различни от предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления.
 - Принципно, при поискване на достъп до данните от компетентен орган трябва да се получава предварително одобрение от съд или независим административен орган.

⁽¹⁾ Докладът може да бъде намерен на следния адрес: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//BG>.

⁽²⁾ Писмо от 19 март 2015 г. от работната група по член 29 до председателя на комисията LIBE.

⁽³⁾ Решение на Съда на Европейския съюз от 8 април 2014 г. по съединени дела C-293/12 и C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd.

- Предложението трябва да се позовава на подходящи гаранции за сигурността на данните, обработвани от звената за сведения за пътниците (PIU).
- Обхватът на PNR схемата трябва да бъде много по-ограничен по отношение на видовете престъпления. Освен това определенията за „тежки трансгранични престъпления“ и „непосредствена и сериозна заплаха за обществената сигурност“ трябва да бъдат допълнително уточнени.
- Критериите, които трябва да са изпълнени за достъп до PNR данни от компетентните органи, трябва да бъдат по-ясно определени и точни.
- Законодателите се призовават да изчакат приемането на новия пакет за защита на личните данни, за да могат напълно да съобразят задълженията, предвиждани от предложението, с приетите нови разпоредби.
- Оценката на директивата трябва да се основава на комплексни данни, включително броя лица, които не само са съдебно преследвани, а са осъдени с влязла в сила присъда, въз основа на обработката на данните им.

Брюксел, 24 септември 2015 г.

Giovanni BUTTARELLI

Европейски надзорен орган по защита на данните
