EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.3.2024.
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, Sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR)

OBRAZLOŽENJE

Ovaj se prijedlog odnosi na potpisivanje Sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) (dalje u tekstu „Sporazum”).

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

Evidencija podataka o putnicima (PNR) sadržava informacije koje putnici pružaju, a zračni prijevoznici prikupljaju i čuvaju u sustavima rezervacija i kontrole odlazaka za vlastite komercijalne potrebe. Sadržaj podataka iz PNR-a razlikuje se ovisno o informacijama koje se navode tijekom postupka rezervacije i prijave za let i može uključivati, na primjer, datume putovanja i cjeloviti plan puta jednog putnika ili skupine putnika koji putuju zajedno, podatke za kontakt kao što su adresa i telefonski broj, informacije o plaćanju, broj sjedala i informacije o prtljazi.

Zahvaljujući prikupljanju i analizi podataka iz PNR-a tijela raspolažu važnim elementima za otkrivanje sumnjivih obrazaca putovanja i identificiranje pomagača kriminalaca i terorista, a posebno onih koji tijelima za izvršavanje zakonodavstva prethodno nisu bili poznati. U skladu s tim, u EU-u i šire tijela za izvršavanje zakonodavstva često upotrebljavaju obradu podataka iz PNR-a za otkrivanje terorizma i drugih oblika teških kaznenih djela, kao što su kaznena djela povezana s drogom, trgovinom ljudima i seksualnim iskorištavanjem djece, te za sprečavanje njihova počinjenja. Obrada podataka iz PNR-a pokazala se i kao važan izvor informacija za potrebe istraga i kaznenog progona počinitelja u predmetima u kojima su počinjena takva nezakonita djela[1].

U skladu s kanadskim zakonodavstvom zračni prijevoznici koji obavljaju putničke letove u Kanadu moraju dostaviti podatke iz PNR-a Kanadskoj graničnoj službi (en. *Canada Border Services Agency*, CBSA) prije dolaska putnika u Kanadu u mjeri u kojoj se takvi podaci prikupljaju i čuvaju u automatiziranim sustavima zračnih prijevoznika za rezervaciju i kontrolu odlazaka u okviru redovnog poslovanja. Tim se zakonodavstvom nastoji znatno ojačati sposobnost CBSA-a za provođenje učinkovitih i djelotvornih prethodnih procjena rizika u vezi s putnicima i olakšati putovanja u dobroj vjeri, a time i pojačati sigurnost Kanade u borbi protiv terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela.

EU surađuje s Kanadom u borbi protiv terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela i smatra prijenos podataka iz PNR-a Kanadi korisnim za poticanje međunarodne suradnje u području izvršavanja zakonodavstva.

U tu je svrhu 2005. potpisan Sporazum između Kanade i Europske zajednice o prijenosu i obradi podataka iz PNR-a[2]. Taj je sporazum stupio na snagu 22. ožujka 2006., a temeljio se na i. nizu obveza koje je CBSA preuzeo u vezi s načinom na koji će obrađivati podatke iz PNR-a i ii. odluci o primjerenosti koju je donijela Europska komisija, a u kojoj su razmotrene obveze CBSA-a da zajamči primjerenu zaštitu osobnih podataka[3]. Obveze CBSA-a i odluka o primjerenosti istekle su 22. rujna 2009.

Odgovornost za osiguravanje nastavka prijenosa podataka iz PNR-a Kanadi u tom prijelaznom razdoblju otad su preuzele države članice, a CBSA je državama članicama, predsjedništvu Vijeća i Komisiji potvrdio da će u prijelaznom razdoblju nastaviti provoditi

[1] Vidjeti i Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o preispitivanju Direktive 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, COM(2020) 305 final (24.7.2020).

[2] SL L 82, 21.3.2006., str. 15.

[3] SL L 91, 29.3.2006., str. 49.

svoje obveze s obzirom na potrebu da se pregovara i sklopi dugoročan sporazum između EU-a i Kanade.

EU je 2010. otvorio pregovore s Kanadom u svrhu sklapanja novog sporazuma kojim se utvrđuju uvjeti i okvir u kojem bi zračni prijevoznici CBSA-u mogli prenositi podatke iz PNR-a o putnicima na letovima između EU-a i Kanade. Nacrt novog sporazuma s Kanadom potpisan je 25. lipnja 2014. i Vijeće ga je u srpnju 2014. podnijelo Europskom parlamentu kako bi dao suglasnost. Europski parlament zatražio je 30. siječnja 2015. mišljenje Suda Europske unije o tome je li predviđeni sporazum o PNR-u s Kanadom u skladu s Ugovorima i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

Sud je 26. srpnja 2017. dao Mišljenje br. 1/15[4], u kojem je naveo da se predviđeni sporazum o PNR-u između Kanade i EU-a ne može sklopiti u tom obliku jer niz njegovih odredaba nije u skladu s temeljnim pravima koja priznaje EU, konkretno s pravom na zaštitu podataka i poštovanje privatnog života. Sud je smatrao i da bi pravna osnova takvog sporazuma trebala biti kombinacija članka 87. stavka 2. točke (a) UFEU-a i članka 16. stavka 2. UFEU-a.

Nakon tog mišljenja EU i Kanada otvorili su nove pregovore s ciljem potpisivanja novog sporazuma u skladu sa zahtjevima Suda. Ti su pregovori s Kanadom započeli 20. lipnja 2018. i, u skladu s pregovaračkim smjernicama, bili usmjereni na aspekte potrebne za primjenu zaključaka iz navedenog mišljenja.

Nakon sedmog i posljednjeg kruga pregovora, koji je održan 4. srpnja 2023., pregovarači su 11. listopada 2023. postigli preliminarni dogovor. Glavni pregovarači parafirali su nacrt teksta Sporazuma 27. studenog 2023.

U svim fazama pregovora redovito se provodilo informiranje suzakonodavaca i savjetovanje s njima, posebno izvješćivanjem nadležnoj radnoj skupini Vijeća i Odboru LIBE Europskog parlamenta. Prije parafiranja podijeljen je i konačni nacrt teksta sporazuma.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Komisija je općenite aspekte vanjske politike EU-a o PNR-u utvrdila u Komunikaciji iz 2003. o pristupu EU-a prijenosu podataka iz PNR-a iz EU-a u treće zemlje[5] i zatim revidirala u Komunikaciji iz 2010.[6]

Trenutačno su na snazi tri međunarodna sporazuma između EU i trećih zemalja kojima su obuhvaćeni prijenos i obrada podataka iz PNR-a iz EU-a, a to su sporazumi između EU-a i Australije[7], Sjedinjenih Američkih Država (iz 2012.)[8] odnosno Ujedinjene Kraljevine (iz 2020.)[9]. Osim pregovora s Kanadom Komisija je ovlaštena za pregovaranje o sporazumima o PNR-u s Meksikom i Japanom, a u rujnu 2023. preporučila je i da se otvore pregovori s Norveškom[10], Islandom[11] i Švicarskom[12].

Europski parlament i Vijeće Europske unije 2016. donijeli su 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

4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final (21.9.2010.).
7 SL L 186, 14.7.2012., str. 4.
8 SL L 215, 11.8.2012., str. 5.
9 SL L 149, 30.4.2021., str. 710.
10 COM(2023) 507 final.
11 COM(2023) 508 final.
12 COM(2023) 509 final.

PNR-u”)[13]. Tom se direktivom uređuju prijenos i obrada podataka iz PNR-a u Europskoj uniji i utvrđuju važne mjere za zaštitu temeljnih prava, konkretno prava na privatnost i prava na zaštitu osobnih podataka. Sud Europske unije u presudi u predmetu C-817/19 iz lipnja 2022. potvrdio je valjanost te direktive s obzirom na Povelju EU-a o temeljnim pravima i Ugovore Unije[14].

Kad je riječ o međunarodnoj razini, sve više trećih zemalja počelo je razvijati kapacitete za prikupljanje podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika. To su dodatno potaknule rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (iz 2017. i 2019.) u kojima se od svih država zahtijeva da razviju kapacitete za prikupljanje i upotrebu podataka iz PNR-a[15], a na čijem je temelju Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) 2020. donijela standarde i preporučene prakse u vezi s PNR-om izmjenom 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji, koja se počela primjenjivati u veljači 2021.[16]

Prema stajalištu Unije, kako je utvrđeno Odlukom Vijeća (EU) 2021/121, pozdravlja se što se standardima i preporučenim praksama ICAO-a uvode ambiciozne zaštitne mjere u područje zaštite podataka i omogućuje ostvarivanje znatnog napretka na međunarodnoj razini. U toj se odluci Vijeća istodobno navodi da su, s obzirom na to da su države članice dužne obavješćivati o razlikama, zahtjevi koji proizlaze iz prava Unije (uključujući relevantnu sudsku praksu) stroži od određenih standarda ICAO-a i da je za prijenose iz EU-a u treće zemlje potrebna pravna osnova kojom se utvrđuju jasna i precizna pravila i zaštitne mjere u vezi s time kako nadležna tijela treće zemlje upotrebljavaju podatke iz PNR-a[17]. U tom je kontekstu Komisija na poziv Vijeća[18] počela smatrati da je za potrebe započinjanja dijaloga o PNR-u s bilo kojom trećom zemljom važno da se dokaže usklađenost sa standardima ICAO-a u vezi s PNR-om.

2. PRAVNA OSNOVA I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Člankom 218. stavkom 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđene su odluke kojima „se odobrava potpisivanje sporazuma i, prema potrebi, njegova privremena primjena prije stupanja na snagu”. Budući da je cilj prijedloga dobiti odobrenje za potpisivanje Sporazuma, postupovna je pravna osnova predložene odluke članak 218.

---

[13] 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.), dalje u tekstu „Direktiva o PNR-u” ili „Direktiva (EU) 2016/681”.

[14] Presuda Suda (veliko vijeće) od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains ASBL protiv Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Presuda se odnosila na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio belgijski Cour Constitutionnelle (ustavni sud).

[15] UNSCR 2396 (2017.): „Vijeće sigurnosti: (...) 12. odlučuje da države članice, radi promicanja standarda i preporučenih praksi ICAO-a, moraju razviti kapacitete za prikupljanje, obradu i analizu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) te osigurati da podatke iz PNR-a upotrebljavaju sva nadležna nacionalna tijela i da se ti podaci razmjenjuju sa svim nadležnim nacionalnim tijelima uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela terorizma i s njima povezanih putovanja (...)”. Vidjeti i UNSCR 2482 (2019.).

[16] https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

[17] Odluka Vijeća (EU) 2021/121 od 28. siječnja 2021. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u odgovoru na pismo državama Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu Izmjene 28. odjeljka D poglavlja 9. Priloga 9. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu (SL L 37, 3.2.2021., str. 6.).

[18] Zaključci Vijeća od 7. lipnja 2021. o prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) trećim zemljama, osobito Australiji i Sjedinjenim Američkim Državama, u svrhu borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela.

stavak 5. UFEU-a. Prijedlog ima dva glavna cilja i elementa, jedan u vezi s potrebom da se zajamči javna sigurnost prijenosom podataka iz PNR-a Kanadi, a drugi u vezi sa zaštitom privatnosti i drugih temeljnih prava i sloboda pojedinaca. Stoga su materijalna pravna osnova ovog Prijedloga članak16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točka (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

- **Proporcionalnost**

Ciljevi Unije u vezi s ovim Prijedlogom, kako su prethodno navedeni, mogu se postići samo utvrđivanjem valjane pravne osnove na razini Unije kako bi se osiguralo da se pri prijenosima osobnih podataka iz Unije na odgovarajući način štite temeljna prava. Odredbe sporazuma ograničene su na ono što je nužno za ostvarivanje njegovih glavnih ciljeva i njima se postiže pravedna ravnoteža između legitimnog cilja očuvanja javne sigurnosti i prava svake osobe na zaštitu osobnih podataka i privatnog života.

- **Odabir instrumenta**

U skladu s poglavljem V. Uredbe (EU) 2016/679[19] („Opća uredba o zaštiti podataka”) svaki prijenos osobnih podataka iz Unije u treće zemlje mora za osnovu imati valjan instrument u kojem su utvrđene odgovarajuće zaštitne mjere. Ovaj je Sporazum jedan od tih instrumenata, tj. pravno obvezujući i provedivi instrument između tijela javne vlasti ili javnih tijela propisan člankom 46. stavkom 2. točkom (a) te uredbe.

- **Temeljna prava**

Razmjena podataka iz PNR-a i njihova obrada koju vrše tijela treće zemlje predstavljaju zadiranje u temeljna prava na privatnost i zaštitu podataka. Međutim, Sporazumom se osigurava nužnost i proporcionalnost svakog takvog zadiranja s obzirom na zakonite svrhe obrade osobnih podataka, a to su sprečavanje, otkrivanje, istraga i kazneni progon počinitelja teških kaznenih djela i terorizma. To se jamči primjenom odgovarajućih mjera za zaštitu podataka na osobne podatke koji se prenose i obrađuju, u skladu s pravom EU-a, a posebno člancima 7., 8., 47. i 52. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

3. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema utjecaj na proračun Unije.

4. DRUGI ELEMENTI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Sporazum proizišao iz pregovora sadržava niz važnih zaštitnih mjera u vezi s osobama čiji će se podaci prenositi u Kanadu i ondje obrađivati. U potpunosti u skladu sa zahtjevima navedenog mišljenja Suda i pregovaračkim smjernicama sljedeće su odredbe bile predmet pregovora:

članak 3.: svrhe u koje se obrađuju podaci iz PNR-a jasno su i precizno navedene;

članak 8.: na temelju Sporazuma Kanadi je zabranjeno obrađivati osjetljive podatke. Kanada mora izbrisati takve podatke ako ih primi kao dio podataka iz PNR-a u skladu sa Sporazumom;

članak 10.: usklađenost Kanade s ovim pravilima nadziru neovisna javna tijela;

[19] SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

članak 11.: pojedince se obavješćuje o upotrebi njihovih podataka iz PNR-a;

članak 12.: pojedinci mogu pristupati (samo) vlastitim podacima iz PNR-a i imaju pravo na ispravak, pravnu zaštitu i informacije;

članak 15.: automatizirana obrada podataka iz PNR-a temeljit će se isključivo na nediskriminirajućim i pouzdanim kriterijima;

članak 16.: najduže razdoblje čuvanja od pet godina kombinirat će se sa zahtjevom za brisanje podataka nakon datuma odlaska putnika, osim ako procjena rizika pokaže da postoji povezanost na temelju objektivnih elemenata iz kojih se može zaključiti da bi ti podaci iz PNR-a mogli djelotvorno pridonijeti ostvarivanju svrha Sporazuma, povrh zahtjeva da Kanada svake dvije godine preispita svoju procjenu;

članak 17.: svaka upotreba podataka iz PNR-a u svrhe koje nisu sigurnosne provjere i granične kontrole podlijegat će prethodnom preispitivanju suda ili neovisnog tijela;

članak 20.: daljnji prijenosi podataka iz PNR-a drugim vladinim tijelima podlijegat će odgovarajućim zaštitnim mjerama i, u slučaju otkrivanja izvan Kanade, biti ograničeni na zemlje koje su s EU-om sklopile usporediv sporazum ili koje podliježu odluci Komisije o primjerenosti;

Prilog: elementi podataka iz PNR-a koji se prenose Kanadi utvrđeni su na jasan i precizan način.

2024/0050 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o potpisivanju, u ime Europske unije, Sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točku (a) u vezi s člankom 218. stavkom 5.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Vijeće je 7. prosinca 2017. ovlastilo Komisiju za otvaranje pregovora s Kanadom o sporazumu o prijenosu i upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja i borbe protiv terorizma i drugih teških transnacionalnih kaznenih djela.

(2) Pregovori o Sporazumu između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) („Sporazum”) uspješno su zaključeni u srpnju 2023. Tekst Sporazuma parafiran je 27. studenog 2023.

(3) Sporazumom se omogućuje prijenos podataka iz PNR-a Kanadi u svrhe sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona počinitelja teških kaznenih djela i terorizma.

(4) Sporazumom se osigurava potpuno poštovanje Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kako je tumači Sud Europske unije, posebno pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 7. Povelje, pravo na zaštitu osobnih podataka iz članka 8. Povelje te pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje iz članka 47. Povelje. Konkretno, Sporazum uključuje odgovarajuće mjere za zaštitu osobnih podataka koji se prenose na temelju Sporazuma.

(5) [U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.] ILI [U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [dopisom od…] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Odluke.]

(6) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

(7) Europski nadzornik za zaštitu podataka dao je mišljenje [xxx] dana [xx.xx.xxxx.]

(8) Stoga bi Sporazum trebalo potpisati u ime Unije, podložno njegovu kasnijem sklapanju,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Potpisivanje Sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) odobrava se u ime Unije, podložno njegovu sklapanju.

Tekst Sporazuma koji treba potpisati priložen je ovoj Odluci.

Članak 2.

Glavno tajništvo Vijeća izdaje za osobu ili osobe koje odredi Komisija punomoć za potpisivanje Sporazuma, podložno njegovu sklapanju.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik