ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.3.2024 г.
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за подписване от името на Европейския съюз на Споразумение между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработването на резервационни данни на пътниците (PNR данни)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Настоящото предложение се отнася до подписването на Споразумение между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработването на резервационни данни на пътниците (PNR данни) (наричано по-нататък „споразумението“).

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Резервационните данни на пътниците (PNR данни) са информация, предоставяна от пътниците, която въздушните превозвачи събират и съхраняват в своите системи за резервации и контрол при заминаване за собствените си търговски цели. Съдържанието на PNR данните е различно в зависимост от информацията, предоставена при резервацията на полета и процеса на регистрация, като може да включва например датите и пълния маршрут на пътуването на пътника или групата пътници, пътуващи заедно, координатите за връзка, като адрес и телефонен номер, данни за плащането, номер на мястото и информация за багажа.

Чрез събирането и анализа на PNR данни на органите може да се предоставя важна информация, която да им даде възможност да открият подозрителни модели на пътуване и да установяват съучастници на престъпници и терористи, по-специално такива, които не са били известни преди това на правоприлагащите органи. В този смисъл обработването на PNR данни се е превърнало в широко използван инструмент за правоприлагане в ЕС и извън него, позволяващ разкриването на терористична дейност и други форми на тежка престъпност, като например престъпления, свързани с наркотици, трафик на хора и сексуална експлоатация на деца, и предотвратяването на такива престъпления. То се е доказало и като важен източник на информация, чрез която се подпомагат разследването и наказателното преследване, когато са налице случаи на подобна незаконна дейност[1].

Съгласно канадското законодателство от въздушните превозвачи, извършващи пътнически полети до Канада, се изисква да предоставят на Агенцията на канадските гранични служби (CBSA) PNR данни преди пристигането на пътника в Канада до степента, до която тези данни се събират и съдържат в техните автоматизирани системи за резервации и контрол при заминаване в хода на обичайната им дейност. Целта на това законодателство е да се увеличи значително способността на CBSA да извършва ефикасна и ефективна предварителна оценка на риска на пътуванията и да улеснява добросъвестните пътувания, като по този начин повишава сигурността на Канада в борбата с тероризма и други тежки транснационални престъпления.

ЕС си сътрудничи с Канада в борбата с тероризма и други тежки транснационални престъпления и разглежда предаването на PNR данни на Канада като средство за насърчаване на международното сътрудничество в областта на правоприлагането.

За тази цел през 2005 г. Европейската общност подписа споразумение с Канада относно предаването и обработването на PNR данни[2]. Споразумението влезе в сила на 22 март 2006 г. и беше основано на i) редица ангажименти на CBSA относно начина, по който ще обработва PNR данните, и на ii) издадено от Европейската комисия решение относно адекватното ниво на защита, в което се разглеждат ангажиментите на CBSA да

[1] Вж. също Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прегледа на Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления; COM(2020) 305 final (24.7.2020 г.).

[2] ОВ L 82, 21.3.2006 г., стр. 15.

осигурява адекватна защита на личните данни[3]. Действието на ангажиментите на CBSA и на решението относно адекватното ниво на защита изтече на 22 септември 2009 г.

Оттогава държавите членки имат отговорността да гарантират, че предаването на PNR данни на Канада през този междинен период ще продължи, а CBSA потвърди пред държавите членки, председателството на Съвета и Комисията, че ще продължи да изпълнява своите ангажименти в рамките на междинния период, необходим за провеждането на преговори и сключването на дългосрочно споразумение между ЕС и Канада.

През 2010 г. ЕС започна преговори с Канада с цел сключване на ново споразумение, уреждащо условията и рамката, в която въздушните превозвачи ще могат да предават на CBSA PNR данните на пътниците, летящи между ЕС и Канада. Новият проект на споразумение с Канада беше подписан на 25 юни 2014 г. и представен от Съвета на Европейския парламент за одобрение през юли 2014 г. На 30 януари 2015 г. Европейският парламент поиска становището на Съда на Европейския съюз относно това дали предвиденото споразумение с Канада относно PNR данните е съвместимо с Договорите и с Хартата на основните права на Европейския съюз.

На 26 юли 2017 г. Съдът на Европейския съюз излезе със Становище 1/15[4], в което постанови, че предвиденото споразумение между Канада и ЕС относно PNR данните не може да бъде сключено в този си вид, тъй като няколко от неговите разпоредби са несъвместими с основните права, признати от ЕС, и по-специално правото на защита на данните и правото на зачитане на личния живот. Съдът прие също, че правното основание на такова споразумение следва да бъде комбинация от член 87, параграф 2, буква а) от ДФЕС и член 16, параграф 2 от ДФЕС.

След представянето на това становище ЕС и Канада започнаха нови преговори за подписване на ново споразумение, което да е в съответствие с изискванията на Съда. Преговорите с Канада започнаха на 20 юни 2018 г., като — в съответствие с указанията за водене на преговори — бяха насочени към аспектите, необходими за отчитане на последиците от посоченото становище.

След седмия и последен кръг, проведен на 4 юли 2023 г., преговарящите постигнаха предварително споразумение на 11 октомври 2023 г. На 27 ноември 2023 г. главните преговарящи парафираха проекта на текста на споразумението.

Съзаконодателите бяха надлежно информирани и с тях се провеждаха консултации на всички етапи от преговорния процес, по-специално чрез доклади до компетентната работна група на Съвета и до комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент. Окончателният проект на текста на споразумението също беше споделен, преди да бъде парафиран.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Комисията за пръв път очерта в най-общ план в какво се състои външната политика на ЕС относно PNR данните в съобщение от 2003 г. относно подхода на ЕС към предаването на PNR данни от ЕС на трети държави[5], като това беше преразгледано в съобщение от 2010 г.[6]

---

3 ОВ L 91, 29.3.2006 г., стр. 49—60.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final (21.9.2010 г.).

Към момента са в сила три международни споразумения между ЕС и трети държави, а именно споразуменията с Австралия[7], със Съединените щати (2012 г.)[8] и с Обединеното кралство (2020 г.)[9], в чийто обхват попадат предаването и обработването на PNR данни от ЕС. В допълнение към преговорите с Канада Комисията е упълномощена да договори споразумения относно PNR данните с Мексико и Япония, а през септември 2023 г. тя препоръча също да се започнат преговори с Норвегия[10], Исландия[11] и Швейцария[12].

През 2016 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приеха Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления („Директивата относно PNR данните“)[13]. В директивата се уреждат предаването и обработването на PNR данни в Европейския съюз и се определят важни гаранции за защитата на основните права, по-специално правото на неприкосновеност на личния живот и на защита на личните данни. В решението си по дело C-817/19 от юни 2022 г. Съдът на Европейския съюз потвърждава валидността на тази директива и нейното съответствие с Хартата на основните права на ЕС и с Договорите на Съюза[14].

В международен план все повече трети държави започнаха да развиват капацитета си за събиране на PNR данни от въздушните превозвачи. Допълнителен стимул за тази тенденция са резолюциите, приети от Съвета за сигурност на ООН (през 2017 г. и 2019 г.), съгласно които от всички държави се изисква да развият капацитет за събиране и използване на PNR данни[15]. Въз основа на тези резолюции през 2020 г. Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) прие стандарти и препоръчителни практики (SARP) относно PNR данните с Изменение 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция, което започна да се прилага през февруари 2021 г.[16]

В позицията на Съюза, изразена в Решение (ЕС) 2021/121 на Съвета, се приветстват стандартите и препоръчителните практики на ИКАО относно PNR данните, с които се установяват амбициозни гаранции за защита на данните и по този начин се дава възможност за значителен напредък на международно равнище. Същевременно в това

---

7 ОВ L 186, 14.7.2012 г., стр. 4—16.

8 ОВ L 215, 11.8.2012 г., стр. 5—14.

9 ОВ L 149, 30.4.2021 г., стр. 710—735.

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132—149), наричана по-нататък „Директивата относно PNR данните“ или „Директива (ЕС) 2016/681“.

14 Решение на Съда (голям състав) от 21 юни 2022 г., *Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres*, C-817/19, EU:C:2022:491. Решението е постановено по преюдициално запитване, отправено от Конституционния съд (*Cour constitutionnelle*) на Белгия.

15 UNSCR 2396 (2017): „Съветът за сигурност: [..] 12. Решава, че държавите, които членуват в ООН, трябва да развият капацитет за събиране, обработване и анализиране на резервационни данни на пътниците (PNR данни) в изпълнение на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО и да гарантират, че PNR данните се използват от всички техни компетентни национални органи и се обменят с тях при пълно спазване на правата на човека и основните свободи за целите на предотвратяването, разкриването и разследването на терористични престъпления и свързани с тях пътувания, [...]“. Вж. също UNSCR 2482 (2019).

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

решение на Съвета се излага становището, че тъй като от държавите членки се изисква да отчитат различия, изискванията, произтичащи от правото на Съюза (включително относимата съдебна практика), са по-строги от някои стандарти на ИКАО, както и че предаването на данни от ЕС към трети държави трябва да почива на правно основание, в което се определят ясни и точни правила и гаранции във връзка с използването на PNR данни от страна на компетентните органи на дадена трета държава[17]. С оглед на това и по искане на Съвета[18] Комисията започна да разглежда доказването на съответствие със стандартите на ИКАО относно PNR данните като важен елемент, който следва да се отчита за започването на диалог относно тези данни с която и да била трета държава.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

В член 218, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвиждат решения, с които се *разрешава подписването на споразумението, както и, при необходимост, временното му прилагане преди влизането му в сила*. Тъй като целта на предложението е да се получи разрешение за подписване на споразумението, процесуалноправното основание е член 218, параграф 5 от ДФЕС. Предложението има две основни цели и съставни части, едната от които е свързана с необходимостта да се гарантира обществената сигурност чрез предаването на PNR данни на Канада, а другата — със защитата на неприкосновеността на личния живот и на други основни права и свободи на гражданите. Ето защо материалноправното основание са член 16, параграф 2 и член 87, параграф 2, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

• Пропорционалност

Целите на Съюза във връзка с настоящото предложение, както са посочени по-горе, могат да бъдат постигнати само чрез установяване на валидно правно основание на равнището на Съюза, за да се гарантира подходяща защита на основните права при предаването на лични данни от Съюза. Разпоредбите на споразумението са сведени до това, което е необходимо за изпълнението на неговите основни цели и за постигането на справедлив баланс между легитимната цел да се поддържа обществената сигурност и правото на всеки личните му данни и личният му живот да бъдат защитени.

• Избор на инструмент

В глава V от Регламент (ЕС) 2016/679[19] („Общ регламент относно защитата на данните“) се изисква всяко предаване на лични данни от Съюза на трети държави да се основава на валиден инструмент, в който се предвиждат подходящи гаранции. Настоящото споразумение представлява един от тези инструменти, т.е. инструмент със задължителен характер и с изпълнителна сила между публични органи, който е предвиден в член 46, параграф 2, буква а) от посочения регламент.

---

[17] Решение (ЕС) 2021/121 на Съвета от 28 януари 2021 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в отговор на изпратеното от Международната организация за гражданско въздухоплаване писмо до държавите във връзка с Изменение 28 на приложение 9, глава 9, раздел D към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване (ОВ L 37, 3.2.2021 г., стр. 6—9)

[18] Заключения на Съвета от 7 юни 2021 г. относно предаването на резервационни данни на пътниците (PNR данни) на трети държави, по-специално Австралия и Съединените щати, за целите на борбата с тероризма и тежката престъпност.

[19] ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1—88.

- **Основни права**

Обменът на PNR данни и обработването им от органите на трета държава представляват намеса в основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Със споразумението обаче се гарантират необходимостта и пропорционалността на всяка такава намеса с оглед на легитимните цели за обработването на лични данни, т.е. предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на тежки престъпления и тероризъм. Това се гарантира, като към предаваните и обработваните лични данни се прилагат подходящи гаранции за защита на данните в съответствие със законодателството на ЕС, и по-специално членове 7, 8, 47 и 52 от Хартата на основните права на ЕС.

3. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Няма отражение върху бюджета на Съюза.

4. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението**

Споразумението, до което се стигна в резултат на преговорите, съдържа няколко важни гаранции за лицата, чиито данни ще бъдат предавани и обработвани в Канада. В пълно съответствие с изискванията на посоченото становище на Съда и с указанията за водене на преговори разпоредбите, по които се преговаряше, бяха по-специално:

член 3: целите, за които се обработват PNR данните, са посочени ясно и точно;

член 8: обработването на чувствителни данни от Канада е забранено по силата на споразумението. Ако Канада получи такава информация като част от PNR данни по силата на споразумението, тя е длъжна да я заличи;

член 10: надзорът за спазването на тези правила от Канада се упражнява от независими публични органи;

член 11: лицата се уведомяват за използването на техните PNR данни;

член 12: физическите лица имат достъп (само) до личните си PNR данни, като им е предоставено правото на корекция, на правна защита и на информация;

член 15: автоматизираното обработване на PNR данни ще се основава само на недискриминационни и надеждни критерии;

член 16: максималният петгодишен срок на съхраняване ще бъде комбиниран с изискване за заличаване на данните след датата на заминаване на пътниците, освен ако оценка на риска не покаже наличие на връзка, въз основа на обективни елементи, позволяващи да се заключи, че PNR данните действително биха могли да подпомогнат постигането на целите на споразумението, в допълнение към изискването Канада да преразглежда оценката на всеки две години;

член 17: всяко използване на PNR данни за цели, различни от проверки за сигурност и граничен контрол, ще подлежи на предварителен преглед от съд или независим орган;

член 20: последващите предавания на PNR данни на други правителствени органи ще бъдат предмет на подходящи гаранции и в случай на разкриване извън Канада ще бъдат ограничавани до държави, които са сключили подобно споразумение с ЕС или за които има решение на Комисията относно адекватното ниво на защита;

приложение: елементите на PNR данните, които ще се предават на Канада, са определени ясно и точно.

2024/0050 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за подписване от името на Европейския съюз на Споразумение между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработването на резервационни данни на пътниците (PNR данни)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16, параграф 2 и член 87, параграф 2, буква а), във връзка с член 218, параграф 5 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) На 7 декември 2017 г. Съветът упълномощи Комисията да започне преговори с Канада за сключване на споразумение относно предаването и използването на резервационни данни на пътниците (PNR данни) с цел предотвратяване и борба с тероризма и други тежки транснационални престъпления.

(2) Преговорите по споразумение между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработването на PNR данни („споразумението“) приключиха успешно през юли 2023 г. Текстът на споразумението беше парафиран на 27 ноември 2023 г.

(3) Със споразумението се дава възможност за предаването на PNR данни на Канада за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на тежки престъпления и тероризъм.

(4) Споразумението гарантира пълното зачитане на Хартата на основните права на Европейския съюз съгласно тълкуването на Съда на Европейския съюз, и по-специално правото на зачитане на личния и семейния живот, признато в член 7 от Хартата, правото на защита на личните данни, признато в член 8 от Хартата, и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, признато в член 47 от Хартата. По-специално споразумението включва подходящи гаранции за защита на личните данни, предавани съгласно споразумението.

(5) [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.] ИЛИ [В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия[, с писмо от …,] е

нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.].

(6) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

(7) Европейският надзорен орган по защита на данните представи своето становище *[xxx]* на *[xx.xx.xxxx] г.*

(8) Поради това споразумението следва да бъде подписано от името на Съюза, при условие че бъде сключено на по-късна дата,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

С настоящото се одобрява подписването от името на Съюза на Споразумението между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработването на резервационни данни на пътниците (PNR данни), при условие че същото бъде сключено.

Текстът на споразумението, което трябва да бъде подписано, е приложен към настоящото решение.

Член 2

Генералният секретариат на Съвета изготвя акта за предоставяне на пълни правомощия за подписване на споразумението на лицето(лицата), посочено(и) от Комисията, при условие че същото бъде сключено.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател