KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.3.2024 r.
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)

UZASADNIENIE

Niniejszy wniosek ustawodawczy dotyczy podpisania Umowy między Unią Europejską a Kanadą o przekazywaniu danych dotyczących przelotu pasażera („PNR”) i ich przetwarzaniu (dalej „Umowa”).

1. KONTEKST WNIOSKU

Dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) to informacje dostarczane przez pasażerów, które są zbierane przez przewoźników lotniczych i przechowywane przez nich w systemach rezerwacji i systemach odpraw pasażerskich do własnych celów handlowych. Treść danych PNR różni się w zależności od informacji podanych podczas procesu rezerwacji i odprawy i może obejmować na przykład daty podróży oraz kompletną trasę podróży pasażera lub grupy pasażerów podróżujących razem, dane kontaktowe, takie jak adres i numer telefonu, informacje o płatności, numer miejsca na pokładzie i informacje o bagażu.

Zbierając i analizując dane PNR, organy mogą uzyskać istotne elementy danych umożliwiające im wykrywanie podejrzanych wzorców podróżowania i identyfikację osób, które mają powiązania z przestępcami i terrorystami, w szczególności tych, które wcześniej nie były znane organom ścigania. Przetwarzanie danych PNR stało się zatem powszechnie stosowanym narzędziem służącym organom ścigania w UE i poza jej terytorium do wykrywania terroryzmu i innych form poważnej przestępczości, takich jak czyny zabronione związane z narkotykami, handel ludźmi i wykorzystywanie seksualne dzieci, oraz do zapobiegania popełnianiu takich przestępstw. Dane PNR okazały się również ważnym źródłem informacji pomocnych w prowadzeniu postępowań przygotowawczych i ściganiu w sprawach dotyczących popełnienia takich bezprawnych czynów[1].

Ustawodawstwo kanadyjskie nakłada na przewoźników lotniczych obsługujących loty pasażerskie do Kanady obowiązek przekazywania danych PNR Kanadyjskiej Agencji Służb Granicznych („CBSA”) przed przylotem pasażera do Kanady w zakresie, w jakim dane te są zbierane i przechowywane w ramach normalnej działalności przewoźników lotniczych w ich zautomatyzowanych systemach rezerwacji i odpraw pasażerskich. Przepisy te mają na celu znaczne zwiększenie zdolności CBSA do przeprowadzania w sprawny i skuteczny sposób wcześniejszej oceny ryzyka związanego z podróżą pasażerów oraz ułatwienie podróżowania w dobrej wierze, a dzięki temu zwiększenie bezpieczeństwa Kanady w kontekście walki z terroryzmem i innymi poważnymi przestępstwami transgranicznymi.

UE współpracuje z Kanadą w zakresie walki z terroryzmem i innymi poważnymi przestępstwami transgranicznymi oraz uważa, że przekazywanie danych PNR Kanadzie jest środkiem promującym międzynarodową współpracę organów ścigania.

W tym celu Wspólnota Europejska podpisała w 2005 r. umowę z Kanadą o przekazywaniu i przetwarzaniu danych PNR[2]. Umowa weszła w życie 22 marca 2006 r. i opierała się na (i) szeregu zobowiązań CBSA dotyczących sposobu, w jaki będzie ona przetwarzać dane PNR, oraz (ii) decyzji stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony wydanej przez Komisję Europejską, w której uznano, że zobowiązania CBSA zapewniają odpowiednią ochronę

[1] Zob. również sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące przeglądu dyrektywy (UE) 2016/681 w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania, COM(2020) 305 final (24.7.2020).

[2] Dz.U. L 82 z 21.3.2006, s. 15.

danych osobowych[3]. Zobowiązania CBSA oraz decyzja stwierdzająca odpowiedni stopień ochrony wygasły 22 września 2009 r.

Państwa członkowskie zobowiązały się, że od tej daty zapewnią dalsze przekazywanie Kanadzie danych PNR w okresie przejściowym, natomiast CBSA potwierdziła wobec państw członkowskich, prezydencji Rady i Komisji, że będzie kontynuować wypełnianie swoich zobowiązań w okresie przejściowym, który jest konieczny do wynegocjowania i zawarcia długoterminowej umowy między UE a Kanadą.

W 2010 r. UE podjęła negocjacje z Kanadą w celu zawarcia nowej umowy określającej warunki oraz ramy prawne, zgodnie z którymi przewoźnicy lotniczy będą mogli przekazywać CBSA dane PNR pasażerów korzystających z lotów między UE a Kanadą. Nowy projekt umowy z Kanadą został podpisany 25 czerwca 2014 r., po czym w lipcu 2014 r. Rada przedłożyła go Parlamentowi Europejskiemu w celu uzyskania jego zgody. 30 stycznia 2015 r. Parlament Europejski zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie opinii w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Kanadą w sprawie PNR z traktatami i Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

26 lipca 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię 1/15[4], w której stwierdził, że przewidywanej umowy w sprawie PNR między Kanadą a UE nie można było zawrzeć w jej obecnej formie, ponieważ niektóre z jej postanowień były niezgodne z prawami podstawowymi uznanymi przez UE, w szczególności z prawem do ochrony danych i prawem do prywatności. Trybunał orzekł również, że należy połączyć podstawy prawne i umowa powinna opierać się zarówno na art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE, jak i na art. 16 ust. 2 TFUE.

Po wydaniu tej opinii UE i Kanada podjęły nowe negocjacje w celu podpisania nowej umowy w sposób zgodny z wymogami Trybunału. Negocjacje z Kanadą rozpoczęły się 20 czerwca 2018 r. i – zgodnie z wytycznymi negocjacyjnymi – skupiały się na aspektach niezbędnych do uwzględnienia przedmiotowej opinii.

Po siódmej i ostatniej rundzie negocjacji, która odbyła się 4 lipca 2023 r., negocjatorzy osiągnęli wstępne porozumienie 11 października 2023 r. 27 listopada 2023 r. główni negocjatorzy parafowali projekt tekstu Umowy.

Współustawodawcy byli regularnie informowani i konsultowani na wszystkich etapach negocjacji, w szczególności w drodze sprawozdań przedstawianych właściwej grupie roboczej Rady i komisji LIBE Parlamentu Europejskiego. Przed parafowaniem umowy przedstawiono również ostateczny projekt jej tekstu.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

W swoim komunikacie z 2003 r. w sprawie podejścia UE do przekazywania danych PNR z UE do państw trzecich[5] Komisja określiła po raz pierwszy ogólne kierunki unijnej polityki zewnętrznej w zakresie PNR, które zostały następnie poddane przeglądowi w komunikacie przyjętym w 2010 r.[6]

Obecnie obowiązują trzy umowy międzynarodowe między UE a państwami trzecimi, a mianowicie umowa z Australią[7], Stanami Zjednoczonymi (2012 r.)[8] i Zjednoczonym Królestwem (2020 r.)[9], które obejmują przekazywanie i przetwarzanie danych PNR z UE.

3 Dz.U. L 91 z 29.3.2006, s. 49.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final (21.9.2010).
7 Dz.U. L 186 z 14.7.2012, s. 4.
8 Dz.U. L 215 z 11.8.2012, s. 5.
9 Dz.U. L 149 z 30.4.2021, s. 710.

Oprócz negocjacji z Kanadą Komisja jest upoważniona do negocjowania umów dotyczących PNR z Meksykiem i Japonią, a we wrześniu 2023 r. zaleciła ona również podjęcie negocjacji z Norwegią[10], Islandią[11] i Szwajcarią[12].

W 2016 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę (UE) 2016/681 w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania („dyrektywa w sprawie danych PNR")[13]. W dyrektywie tej uregulowano procesy przekazywania i przetwarzania danych PNR w Unii Europejskiej oraz ustanowiono istotne gwarancje w zakresie ochrony praw podstawowych, w szczególności prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. W wyroku w sprawie C-817/19 z czerwca 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził zgodność tej dyrektywy z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i traktatami unijnymi[14].

W skali międzynarodowej coraz większa liczba państw trzecich zaczęła rozwijać swoje zdolności w zakresie zbierania danych PNR od przewoźników lotniczych. Tendencję tę przyspieszają również rezolucje przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (w 2017 r. i 2019 r.), zobowiązujące wszystkie państwa do rozwijania zdolności do zbierania i wykorzystywania danych PNR[15]; na podstawie tych rezolucji Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) przyjęła w 2020 r. normy i zalecane metody postępowania dotyczące danych PNR jako poprawkę 28 do załącznika 9 do konwencji chicagowskiej, która to zmiana zaczęła być stosowana w lutym 2021 r.[16]

Zgodnie ze stanowiskiem Unii, określonym decyzją Rady (UE) 2021/121, normy i zalecane metody postępowania ICAO dotyczące danych PNR zostały przyjęte z zadowoleniem, ponieważ ustanawiają one ambitne zabezpieczenia w zakresie ochrony danych, a tym samym umożliwiają poczynienie znacznych postępów na szczeblu międzynarodowym. W tej decyzji Rady uznano jednocześnie, poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku rejestrowania różniących się wymogów, że wymogi wynikające z prawa Unii (w tym odpowiedniego orzecznictwa) są bardziej rygorystyczne niż niektóre normy ICAO oraz że przekazywanie danych z UE do państw trzecich wymaga podstawy prawnej określającej jasne i precyzyjne reguły i zabezpieczenia dotyczące wykorzystywania danych PNR przez właściwe organy państwa trzeciego[17]. W świetle powyższego, na wezwanie Rady[18], Komisja

---

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132), zwana dalej „dyrektywą w sprawie danych PNR" lub „dyrektywą (UE) 2016/681".

14 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains ASBL/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Wyrok dotyczył wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez belgijski Cour Constitutionnelle.

15 Rezolucja RB ONZ 2396 (2017): „Rada Bezpieczeństwa: [..] 12. Postanawia, że państwa członkowskie ONZ powinny rozwijać zdolność gromadzenia, przetwarzania i analizowania – na potrzeby norm i zalecanych metod postępowania ICAO – danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR), a także zapewniać, aby dane te były dostępne dla wszystkich właściwych organów krajowych i przez nie wykorzystywane, przy pełnym poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, na potrzeby zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i związanym z nimi podróżom, ich wykrywania i prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie [...]". Zob. również rezolucja RB ONZ 2482 (2019).

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

17 Decyzja Rady (UE) 2021/121 z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odpowiedzi na pismo Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

zaczęła uznawać wykazanie zgodności z normami ICAO dotyczącymi PNR za ważny aspekt, który należy brać pod uwagę przy podejmowaniu dialogu w sprawie PNR z państwem trzecim.

2. PODSTAWA PRAWNA I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Art. 218 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa tryb przyjmowania decyzji upoważniającej do podpisania umowy a, w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie. Zważywszy, że celem wniosku jest uzyskanie upoważnienia do podpisania Umowy, proceduralną podstawę prawną stanowi art. 218 ust. 5 TFUE. Wniosek ma dwa główne cele i odpowiadające im dwie części: pierwszy cel dotyczy konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego za pomocą przekazywania danych PNR do Kanady, a drugi – ochrony prywatności oraz innych podstawowych praw i wolności osób. Materialną podstawą prawną są zatem art. 16 ust. 2 i art. 87 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

• Proporcjonalność

Określone powyżej cele Unii związane z niniejszym wnioskiem można osiągnąć jedynie przez ustanowienie ważnej podstawy prawnej na poziomie Unii w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony praw podstawowych przy przekazywaniu danych osobowych z Unii. Postanowienia umowy ograniczają się do tego, co jest konieczne do osiągnięcia jej głównych celów i zapewniają sprawiedliwą równowagę między uzasadnionym celem utrzymania bezpieczeństwa publicznego a prawem każdej osoby do korzystania z prawa do ochrony swoich danych osobowych i poszanowania życia prywatnego.

• Wybór instrumentu

W rozdziale V rozporządzenia 2016/679[19] („RODO”) wymaga się, aby każde przekazywanie danych osobowych z Unii do państw trzecich odbywało się na podstawie prawnie wiążącego instrumentu ustanawiającego odpowiednie zabezpieczenia. Niniejsza umowa stanowi jeden z tych instrumentów, tzn. prawnie wiążący i egzekwowalny instrument między organami publicznymi, o którym mowa w art. 46 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

• Prawa podstawowe

Wymiana danych PNR i ich przetwarzanie przez organy państwa trzeciego stanowią ingerencję w podstawowe prawa do prywatności i ochrony danych. Umowa zapewnia jednak, aby taka ingerencja była konieczna i proporcjonalna w świetle prawnie uzasadnionych celów przetwarzania danych osobowych, tzn. zapobiegania poważnej przestępczości i terroryzmowi, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania. Jest to zagwarantowane przez stosowanie odpowiednich zabezpieczeń w zakresie ochrony przekazywanych i przetwarzanych danych osobowych, zgodnie z prawem UE, w szczególności z art. 7, 8, 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

---

skierowane do państw w odniesieniu do poprawki 28 sekcja D rozdział 9 do załącznika 9 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Dz.U. L 37 z 3.2.2021, s. 6).

[18] Konkluzje Rady z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim, w szczególności Australii i Stanom Zjednoczonym, do celów zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości.

[19] Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

3. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

4. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Umowa będąca wynikiem negocjacji zawiera szereg istotnych zabezpieczeń w odniesieniu do osób, których dane będą przekazywane do Kanady i tam przetwarzane. W pełnej zgodności z wymogami określonymi we wspomnianej opinii Trybunału i w wytycznych negocjacyjnych, przedmiotem negocjacji były w szczególności postanowienia:

Art. 3: cele przetwarzania danych PNR są wymienione w sposób jasny i precyzyjny;

Art. 8: umowa zakazuje przetwarzania danych szczególnie chronionych przez Kanadę. Jeżeli Kanada otrzyma takie informacje jako część danych PNR na mocy umowy, wymagane jest ponadto ich usunięcie;

Art. 10: nadzór nad przestrzeganiem przez Kanadę tych reguł mają sprawować niezależne organy publiczne;

Art. 11: osoby fizyczne są powiadamiane o wykorzystaniu ich PNR;

Art. 12: osoby fizyczne mają dostęp do (wyłącznie) własnych danych PNR, a także prawo do korygowania tych danych, do środków zaskarżenia i informacji;

Art. 15: zautomatyzowane przetwarzanie danych PNR będzie opierało się wyłącznie na niedyskryminujących i wiarygodnych kryteriach;

Art. 16: ograniczenie okresu zatrzymywania danych do maksymalnie pięciu lat będzie połączone z wymogiem usunięcia danych po dacie odlotu pasażerów, chyba że ocena ryzyka wykaże, że istnieje powiązanie oparte na obiektywnych elementach, z których można wywnioskować, że dane PNR mogą skutecznie przyczynić się do osiągnięcia celów umowy; dochodzi do tego wymóg dokonywania przez Kanadę przeglądu swojej oceny co dwa lata;

Art. 17: każde wykorzystanie danych PNR do celów innych niż kontrola bezpieczeństwa i kontrola graniczna będzie podlegało uprzedniej kontroli przez sąd lub niezależny organ;

Art. 20: wtórne przekazywanie danych PNR innym organom rządowym będzie podlegać odpowiednim zabezpieczeniom, a w przypadku ujawnienia tych danych poza Kanadą będzie ograniczało się do państw, które zawarły porównywalną umowę z UE lub podlegają decyzji Komisji stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony;

Załącznik: elementy danych PNR, które są przekazywane do Kanady, określono w sposób jasny i precyzyjny.

2024/0050 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 16 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2 lit. a), w związku z art. 218 ust. 5,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) 7 grudnia 2017 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Kanadą w sprawie umowy o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) w celu zapobiegania terroryzmowi i innym poważnym przestępstwom transgranicznym oraz walki z nimi.

(2) Negocjacje dotyczące Umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i przetwarzaniu danych PNR („Umowa") zakończyły się pomyślnie w lipcu 2023 r. Tekst Umowy parafowano w dniu 27 listopada 2023 r.

(3) Umowa umożliwia przekazywanie danych PNR do Kanady w celu zapobiegania poważnej przestępczości i terroryzmowi, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania.

(4) Umowa zapewnia pełne poszanowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, uznanego w art. 7 Karty, prawa do ochrony danych osobowych, uznanego w art. 8 Karty oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, uznanego w art. 47 Karty. Umowa zawiera w szczególności odpowiednie zabezpieczenia w zakresie ochrony danych osobowych przekazywanych na podstawie Umowy.

(5) [Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla art. 4 tego protokołu, Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.] ALBO [Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia powiadomiła [pismem z dnia ....] o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.].

(6) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje,

(7) Europejski Inspektor Ochrony Danych wydał opinię *[xxx]* w dniu *[xx.xx.xxxx]* r.

(8) Należy zatem podpisać Umowę w imieniu Unii, z zastrzeżeniem jej zawarcia w późniejszym terminie,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się w imieniu Unii Europejskiej podpisanie Umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR), z zastrzeżeniem zawarcia przedmiotowej Umowy.

Tekst Umowy, która ma zostać podpisana, dołącza się do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Sekretariat Generalny Rady ustanawia instrument przekazujący pełne uprawnienia do podpisania Umowy, z zastrzeżeniem jej zawarcia, osobie wskazanej/osobom wskazanym przez Komisję.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem jej przyjęcia.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący