



622/10/PL
WP 178

Opinia 7/2010 dotycząca komunikatu Komisji w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim

Przyjęta w dniu 12 listopada 2010 r.

Grupa robocza została powołana na mocy art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Jest ona niezależnym europejskim organem doradczym w zakresie ochrony danych i prywatności. Zadania grupy określa art. 30 dyrektywy 95/46/WE oraz art. 15 dyrektywy 2002/58/WE.

Obsługę sekretariatu zapewnia Dyrekcja C (Prawa Podstawowe i Obywatelstwo Unii Europejskiej) Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej, B-1049 Bruksela, Belgia, Biuro nr MO-59 06/036.

Strona internetowa: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/index_en.htm

GRUPA ROBOCZA DS. OCHRONY OSÓB FIZYCZNYCH W ZAKRESIE PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

ustanowiona na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r.,

uwzględniając art. 29 i 30 ust. 1 lit. a) i ust. 3 tej dyrektywy oraz

art. 15 ust. 3 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r.,

uwzględniając swój regulamin,

przyjmuje następującą opinię:

1. WPROWADZENIE

W dniu 21 września 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła swój komunikat w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim. Komisja uważa, że wykorzystanie danych dotyczących przelotu pasażera do celów egzekwowania prawa staje się coraz powszechniejsze i jest coraz częściej postrzegane jako standardowy i konieczny aspekt działań w zakresie egzekwowania prawa. Komisja postanowiła zatem stworzyć zbiór ogólnych kryteriów, które powinny być stosowane do wszystkich przyszłych umów w sprawie PNR z państwami trzecimi. W komunikacie przeanalizowano również obecne wykorzystanie PNR i przedstawiono plany Komisji dotyczące umów, jakie mają zostać zawarte z państwami trzecimi w następnych latach.

Jako że coraz więcej państw zwraca się o przekazanie PNR, wzrośnie prawdopodobnie również liczba umów. Komisja postanowiła, że w związku z tym wskazane jest określenie ram, które będą miały zastosowanie do wszystkich przyszłych umów w sprawie PNR, aby zapobiec sytuacji niepewności prawnej zarówno dla linii lotniczych, jak i dla państw członkowskich oraz uniknąć niepotrzebnego obciążenia administracyjnego, wynikającego z konieczności przestrzegania różnych zasad obowiązujących w przypadku różnych państw trzecich. Grupa robocza art. 29 z zadowoleniem przyjmuje globalne podejście stosowane przez Komisję przy rozpatrywaniu wniosków na szczeblu UE oraz zapewnianiu wysokich standardów w zakresie ochrony danych przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Grupa robocza pragnie podkreślić, że wymiany danych PNR nie powinno się rozpatrywać w odosobnieniu. Globalne podejście należy zatem rozszerzyć na wnioski państw trzecich odnoszące się do wszystkich danych pasażerów, w tym również danych pasażera przekazanych przed podróżą (API), zestawiania list zagrożeń i innych czynności związanych z kontrolą wstępną. Powinno to również oznaczać, że Komisja, po otrzymaniu wniosku o dane pasażera, powinna postanowić, czy dane i które ich rodzaje, na przykład dane API, byłyby wystarczające oraz zawrzeć umowę regulującą te kwestie.

Jeśli chodzi o dane PNR, grupa robocza uważnie śledziła negocjacje, które doprowadziły do zawarcia umów w sprawie PNR ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią i wydała szereg opinii, w których wskazywała na kwestie prywatności związane z odnośnymi systemami PNR. Wiele zastrzeżeń podniesionych przez grupę roboczą nie zostało dotychczas

usuniętych. Ostatni komunikat stanowi jednak krok we właściwym kierunku, chociaż wiele problematycznych kwestii jest nadal aktualnych.

II. KONIECZNOŚĆ KORZYSTANIA Z DANYCH PNR

Grupa robocza zawsze popierała walkę z międzynarodowym terroryzmem i poważną przestępczością transgraniczną. Grupa uważa tę walkę na konieczną i uzasadnioną. Zdaje sobie sprawę, że dane osobowe mogą być cenne w pewnych okolicznościach, jest jednak zdania, że gromadzenie i przetwarzanie wszystkich danych pasażerów może nie być wystarczające do usunięcia tych zjawisk i że, aby zwiększyć bezpieczeństwo i zapewnić bezpieczne i sprawne podróże lotnicze, należy również wykorzystać wszelkie inne dostępne środki, najlepiej o mniej inwazyjnych skutkach dla niewinnych podróżnych. Należy podkreślić, że linie lotnicze gromadzą i wykorzystują dane pasażerów do swoich własnych celów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Umożliwienie wykorzystania tych danych do innego celu, tj. wykorzystanie ich do celów egzekwowania prawa, wymaga podejścia zapewniającego równowagę między wymogami związanymi z ochroną bezpieczeństwa publicznego a innymi interesami publicznymi, takimi jak prawa podstawowe jednostki.

W aktualnym komunikacie Komisja Europejska stwierdza jedynie, że PNR są coraz powszechniej akceptowanym narzędziem, koniecznym w walce z terroryzmem i poważną przestępczością, bez uzasadniania tego twierdzenia. Komisja wydaje się nie czynić rozróżnienia między coraz powszechniejszym wykorzystaniem danych PNR a rosnącą akceptacją dla wykorzystywania tych danych. Może być tak, że organy ścigania rzeczywiście przyzwyczyły się do tego, że mają dane PNR do dyspozycji, jednak ten fakt sam w sobie nie dowodzi politycznej lub społecznej akceptacji dla gromadzenia i wykorzystania danych PNR, ani nie uzasadnia ich konieczności.

Trzy argumenty przedstawione w pkt 2.2 komunikatu zdają się stwierdzać: „dobrze, że organy ścigania dysponują danymi PNR”, a nie: „organy ścigania potrzebują danych PNR, aby zwalczać terroryzm i przestępczość zorganizowaną”. Grupa robocza ubolewa również, że Komisja nie czuła potrzeby dalszej analizy skuteczności wykorzystania danych PNR, co jest nieodzownym elementem w ramach oceny konieczności.

W swoich wcześniejszych opiniach grupa robocza wielokrotnie podkreślała wagę zachowania właściwej równowagi. Dotychczas nie udało się jej osiągnąć. Co jeszcze istotniejsze, nie istnieją obiektywne statystyki ani dowody, które jasno ukazywałyby wartość danych PNR w międzynarodowej walce przeciwko terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości transgranicznej. Uniemożliwia to jasną ocenę konieczności lub proporcjonalności wykorzystania PNR do celów egzekwowania prawa.

Według grupy roboczej każdy system PNR powinien być:

- w widoczny sposób konieczny do rozwiązania problemu;
- w widoczny sposób przydatny do rozwiązania problemu;
- proporcjonalny do korzyści polegających na zwiększeniu bezpieczeństwa;
- w widoczny sposób mniej naruszający prywatność niż rozwiązania alternatywne; oraz
- poddawany regularnej ocenie, aby zapewnić dalszą proporcjonalność środków¹.

¹ Opinia grupy roboczej z dnia 5 grudnia 2007 r. dotycząca europejskiego systemu PNR. Zob. Również rezolucję z 29. Międzynarodowej konferencji organów ds. ochrony danych i prywatności, Montreal, 28 września 2007 r.

Wymogi te można przedstawić następująco. Należy ustalić konieczność analizy schematów podróży pasażerów, biorąc pod uwagę przewidywany konkretny i szczegółowy cel. Przykładowo: zwalczanie terroryzmu nie zawsze będzie koniecznie wymagać tych samych danych i nie będzie się wiązało z taką samą równowagą praw i interesów, jak na przykład zwalczanie przemytu narkotyków. Należy przypomnieć, że dane PNR były początkowo gromadzone po wydarzeniach dnia 11 września 2001 r., z myślą o nadzwyczajnym zagrożeniu. Obecnie kontekst zmienia się: dane przetwarzają się ogólnie w różnych celach, czasem bez związku z pierwotnym uzasadnieniem.

Zanim rozważy się jakiegokolwiek nowe umowy w sprawie PNR lub opracuje nowe systemy PNR powinna zostać przeprowadzona szczegółowa analiza skuteczności istniejących baz danych i już realizowanej wymiany informacji².

Grupa robocza podkreśla raz jeszcze, że do sprostania wymogowi konieczności, w wielu przypadkach dane API mogłyby wystarczyć jako odpowiedź na wniosek państwa trzeciego o dane pasażerów. Jako że dane te opierają się na dokładnych danych identyfikacyjnych, a nie na celach podróży, byłoby łatwiej ustalić prawidłowość i proporcjonalność przetwarzanych danych. Grupa robocza wzywa również do przedstawienia jasno zdefiniowanych celów wykorzystania systemów API i PNR przez organy ścigania, aby zapewnić możliwości rzeczywistego mierzenia skuteczności tych systemów.

Istnieje obecnie wiele systemów i mechanizmów, w ramach których można przedstawić wniosek o przekazanie takich danych lub odnośne żądanie, m.in. dwustronne umowy między państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi. Zanim zawarte zostaną nowe umowy, Komisja powinna ocenić, czy wnioski z państw trzecich o przekazanie danych pasażerów można spełnić za pomocą już istniejących systemów i mechanizmów.

Proporcjonalność systemu należy ocenić, uwzględniając wpływ stosowanych środków (np. analizy schematów i oceny ryzyka) na prawa podstawowe jednostek. Z uwagi na inwazyjny charakter decyzji, w większości przypadków podejmowanych w zautomatyzowany sposób na podstawie standardowych wzorców, oraz fakt, że osobom fizycznym trudno jest przeciwstawić się takim decyzjom, przed stworzeniem takiego systemu należy uważnie rozważyć rozwiązania alternatywne. Dlatego też grupa robocza z zadowoleniem przyjąłaby dogłębną ocenę skutków w zakresie praw podstawowych w odniesieniu do wszystkich przyszłych wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej związanych z PNR.

Należy dokładnie zbadać użyteczność profilowania na szeroką skalę na podstawie danych pasażerów, w oparciu zarówno o aspekty naukowe, jak i niedawne analizy. Grupa robocza nie znalazła dotychczas żadnych informacji potwierdzających użyteczność takiego profilowania. Wręcz przeciwnie, ostatnie analizy zazwyczaj dowodzą kontraproduktywności takich kontroli bezpieczeństwa, zwłaszcza w związku ze zwalczaniem terroryzmu³.

² Na przykład wielostronne lub dwustronne umowy między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zob. również: w ramach UE – rozporządzenia w sprawie VIS i SIS, natomiast w odniesieniu do wymiany zewnętrznej – umowy z państwami trzecimi, zwłaszcza Porozumienie między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wzajemnej pomocy prawnej, Porozumienie między Stanami Zjednoczonymi a Europejskim Urzędem Policji z dnia 6 grudnia 2001 r. oraz Porozumienie między Eurojustem a Stanami Zjednoczonymi z dnia 6 listopada 2006 r.

³ Harvard Civil Rights- Civil Liberties Review, „Government Data Mining, the Need for a Legal Framework”, Fred H. Cate, s. 468: „Coraz więcej dowodów wskazuje na to, że eksploracja danych prawdopodobnie nie będzie skuteczna w przypadku wielu z tych celów, do których rząd pragnie ją wykorzystywać, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa narodowego i ścigania. Urzędnikom rządowym nie tylko nie powiodło się zdefiniowanie skutecznych działań, jakie umożliwiałyby wykrycie działalności terrorystycznej lub zapobieżenie jej na podstawie analizy baz danych, lecz istnieją również istotne przeszkody uniemożliwiające powodzenie takich działań. Należą do nich

Wreszcie, odnośnie do sieci technicznej linii lotniczych lub komputerowych systemów rezerwacji, dostosowanie odpowiedniej infrastruktury do celów łatwiejszego spełniania wniosków organów ścigania wywołuje poważne zastrzeżenia dotyczące kwestii prywatności: na etapie wstępnym nie powinno się reformować systemów do celów, które w zasadzie nie mają związku z pierwotną działalnością komercyjną. Wręcz przeciwnie, taka infrastruktura powinna być opracowana pod kątem spełnienia potrzeb branży, a nie do celów organów ścigania. Zgodnie z potrzebami branży projekt systemu powinien obejmować technologie służące wzmocnieniu ochrony prywatności, przede wszystkim po to, aby uniemożliwić nieuprawniony dostęp i chronić integralność danych osobowych.

III. STANDARDY, TREŚĆ I KRYTERIA

Grupa robocza z zadowoleniem przyjmuje ogólne standardy określone w pkt 3.3 komunikatu. Standardy te powinny być jednak traktowane jako podstawowe warunki, które powinna spełniać każda przyszła umowa w sprawie PNR, a nie jako lista życzeń, które mają być przedmiotem negocjacji. Wiele z określonych standardów i kryteriów uwzględnia zastrzeżenia wyrażone w przeszłości, zarówno przez grupę roboczą, jak i Parlament Europejski. Stosowanie ich za pomocą wiążących umów powinno w zasadzie przyczynić się do dużo skuteczniejszej ochrony obywateli europejskich i zapewnić pewność prawną. Grupa robocza uważa, że możliwe są dalsze udoskonalenia i pragnie wezwać prawodawcę UE do uwzględnienia następujących aspektów w ramach ogólnych standardów i kryteriów przysyłanych umów w sprawie PNR, jak również późniejszych mandatów negocjacyjnych.

Przestrzeganie ram prawnych UE dotyczących ochrony danych i prywatności

Powinno być oczywiste, że wszystkie przyszłe umowy w sprawie PNR powinny w pełni spełniać warunki określone w ramach prawnych UE dotyczących prywatności i ochrony danych, zarówno w byłym pierwszym, jak i byłym trzecim filarze. Oznacza to między innymi, że we wszystkich przyszłych umowach w sprawie PNR powinno się przynajmniej respektować prawa przyznane osobom, których dane dotyczą, na mocy dyrektywy 95/46/WE, decyzji 2008/977/WSiSW oraz krajowych przepisów wykonawczych. Powinno być oczywiste, że wszystkie prawa przyznane osobom, których dane dotyczą, powinny być wykonalne również w praktyce. Powinno się również zapewnić spójność zarówno z przyszłymi kompleksowymi ramami UE dotyczącymi ochrony danych, jak i przyszłą ogólną umową między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w sprawie wymiany danych w ramach współpracy policyjnej i w sprawach karnych. Ponadto umowy te powinny respektować prawo ochrony własnych danych osobowych, określone w Karcie praw

przeszkody wynikające z problemów w zakresie jakości danych, trudności z dopasowywaniem danych oraz ograniczenia związane z narzędziami eksploracji, w szczególności gdy eksplorację w kontekście bezpieczeństwa narodowego zestawia się z eksploracją na potrzeby marketingu w celach komercyjnych.”

Natomiast na stronie 475: „Jeśli system eksploracji danych mający na celu niedopuszczenie potencjalnych terrorystów do wejścia na pokład samolotów dawałby pozytywny wynik o tylko jednoprocentowym wskaźniku – czyli wskaźniku dużo wyższym niż wskaźnik osiągnięty przez publicznie ujawnioną rządową lub komercyjną eksplorację danych – nadal oznaczałoby to nieprawidłową identyfikację 7,4 mln podróżnych (jeden procent z 739 mln pasażerów, których Amerykańska Agencja Bezpieczeństwa Transportu (TSA), skontrolowała w 2005 r.) jako podejrzanych o terroryzm.”
Zob. również Jeff Jonas i Jim Harper, „Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predictive Data Mining”, Policy Analysis, 11 grudnia 2006, s. 8 i 9: „W przeciwieństwie do zwyczajów zakupowych konsumentów i oszustw finansowych terroryzm nie występuje z dostateczną częstotliwością, umożliwiającą stworzenie ważnych modeli prognostycznych. (...) Bez dobrze opracowanych algorytmów, opartych na rozległych wzorcach historycznych, prognostyczna eksploracja danych na potrzeby zwalczania terroryzmu zawiedzie. Doprowadziłaby ona do nagminnego pojawiania się w krajowych systemach bezpieczeństwa błędnych pozytywnych wyników – identyfikacji podejrzanych, którzy w rzeczywistości są niewinni”.

podstawowych Unii Europejskiej, która ma wiążący status prawny od wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

Grupa robocza podkreśla potrzebę obowiązywania odpowiedniego prawodawstwa państwie trzecim, któremu dane są przekazywane, umożliwiającego gromadzenie i przetwarzanie danych PNR do celów egzekwowania prawa przez właściwe organy. Odniesienia do właściwego prawa krajowego muszą znaleźć się we wszystkich przyszłych umowach w sprawie PNR. Ponadto, jako że wszystkie warunki w umowach powinny być uzgadniane dwustronnie i przestrzegane przez wszystkie strony, nie powinno się jednostronnie narzucać, zmieniać ani interpretować żadnych warunków.

Jakość danych

W swojej analizie międzynarodowych tendencji w dziedzinie PNR Komisja stwierdza, że dane PNR to niezwerifikowane informacje, dostarczane głównie przez samych pasażerów, ich organizatorów wycieczek lub biura podróży, gromadzone do celów związanych z celem prowadzonej działalności gospodarczej, a nie do celów egzekwowania prawa. Jako że nie ma (łatwego) sposobu obiektywnego weryfikowania tych danych, danych PNR nie można uznać za dokładne informacje. Ich gromadzenie do celów egzekwowania prawa i celów imigracyjnych budzi zatem wątpliwości co do kwestii adekwatności i dokładności. Jeżeli konieczność wymiany danych PNR zostanie dowiedziona, ocenę wymiany danych należy przeprowadzać indywidualnie dla każdego przypadku, m.in. w oparciu o badanie konieczności i proporcjonalności.

Okres zatrzymania danych PNR przez organy ścigania w przyjmującym państwie trzecim

Jak prawidłowo określono w komunikacie, okresy zatrzymania danych PNR nie powinny przekraczać czasu potrzebnego dla realizacji wyznaczonych zadań. Innymi słowy powinny one być odpowiednie i proporcjonalne. Zatrzymanie danych osób niebędących podejrzanymi budzi wątpliwości co do swej konieczności i może być sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi w niektórych państwach członkowskich. Grupa robocza nie znalazła jeszcze żadnych dowodów na to, że szczególne okresy zatrzymania są odpowiednie i proporcjonalne. Dane powinny być usuwane natychmiast po analizie, z wyjątkiem szczególnych przypadków, gdzie doprowadziły one do wszczęcia dochodzenia w związku z konkretnym pasażerem. W takich przypadkach mogą być one zatrzymane we właściwych aktach sprawy, tak długo jak jest to konieczne dla prowadzonego dochodzenia, zgodnie z obowiązującymi prawnymi ramami proceduralnymi, przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia w odniesieniu do bezpieczeństwa i nienaruszalności danych osobowych, i usunięte z pierwotnej bazy danych. Ze względu na pożądany harmonizujący efekt standardów ogólnych, grupa robocza uważa, że pożądane jest wprowadzenie takiego samego okresu zatrzymania danych PNR we wszystkich przyszłych umowach w sprawie PNR, a jednocześnie podkreśla, że okres ten nie powinien przekraczać okresu koniecznego.

Warunki przekazywania

Grupa robocza jest zadowolona, że przy przekazywaniu Komisja proponuje stosowanie wyłącznie tak zwanej metody „dostarczania” – w ramach której dane są wybierane i przekazywane organom bezpośrednio przez linie lotnicze – a nie systemu „pobierania”. Systemy pobierania odejdą zatem w przeszłość. Chociaż grupa robocza zgadza się, że system dostarczania lepiej uwzględnia kwestie prywatności niż system pobierania, grupa robocza

sugeruje, że w kontekście przyszłych umów należy również rozważyć inne „bardziej przyjazne ochronie danych” systemy przekazywania. Mógłby to na przykład być system, w którym danych się nie przechowuje, ani nie zachowuje, o ile nie są one wykorzystywane do ostrzegania lub dochodzenia, tak że organom ścigania rzeczywiście przekazuje się wyłącznie dane wskazane jako konieczne. Taki system należy opracować w oparciu o aktualny stan wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. uwzględniając rejestry dostępu do danych.

Grupa robocza sądzi również, że wskazane byłoby, aby przewoźnicy lotniczy (jako administratorzy danych), przed przekazaniem organom ścigania danych PNR, filtrowali dane szczególnie chronione. Jeśli nie jest to wykonalne z powodów technicznych, powinno się wprowadzić mechanizm filtrowania, tak aby organy ścigania miały jedynie dostęp do przefiltrowanych danych. Grupa robocza podkreśla również raz jeszcze swoje zarzuty wobec tzw. masowego przekazywania danych PNR. Z perspektywy proporcjonalności przekazywanie danych PNR byłoby do przyjęcia jedynie, jeśli następowałoby wyłącznie na podstawie konkretnych podejrzeń i jedynie w poszczególnych przypadkach. Wnioskujący właściwy organ musi w takim razie uzasadnić, że dane PNR są potrzebne w tym konkretnym przypadku.

Dostęp i przechowanie

Zgodnie z badaniem proporcjonalności, dostęp do danych powinien mieć miejsce jedynie w indywidualnych przypadkach. Kryteria stosowane do kontrolowania listy pasażerów powinny działać na podstawie zasady „wynik pozytywny/negatywny”, według której dostęp do informacji identyfikujących następuje wyłącznie w przypadku „wyniku pozytywnego”. Należy również przewidzieć kontrole dostępu, tak aby jedynie uprawniony personel we właściwych organach miał dostęp do danych osobowych w oparciu o zasadę ograniczonego dostępu. Jak uprzednio wspomniano, dane osobowe powinny być przechowywane jedynie, gdy związane są z dochodzeniem dotyczącym konkretnego pasażera.

Dalsze przekazywanie danych

W odniesieniu do dalszego przekazywania danych PNR, zarówno organom rządowym w państwie przyjmującym, jak i innym państwach trzecich, komunikat jest mało przejrzysty. Grupa robocza zgadza się z określonymi w nim kryteriami, pragnie jednak jeszcze bardziej ograniczyć możliwości dalszego przekazywania danych. Co najważniejsze, powinna mieć zastosowanie zasada ograniczenia celu, wprowadzająca zakaz wykorzystywania zgromadzonych danych przez inne organy rządowe w państwie przyjmującym do celów innych niż zwalczanie poważnej przestępczości transgranicznej i terroryzmu. Ogólnie należy zauważyć, że organ pierwotnie wnioskujący o dane PNR należy uznać za administratora danych, który pozostaje odpowiedzialny za dane nawet po przekazaniu ich osobom trzecim. W przypadku wątpliwości dany organ powinno się zobowiązać do niewydawania zgody na ujawnienie danych osobie trzeciej. Również w przypadku niewłaściwego wykorzystania danych PNR przez osobę trzecią osoba, której dane dotyczą, powinna być w stanie pociągnąć do odpowiedzialności pierwotnego odbiorcę danych. Dokładniej rzecz biorąc, jeśli chodzi o przekazywanie danych innym organom rządowym, grupa robocza zaleca włączenia – w formie załącznika do każdej przyszłej umowy – ograniczonego wykazu jasno określonych organów upoważnionych do otrzymania danych PNR. Ponadto wzywa się Komisję, aby przy rozpatrywaniu w negocjacjach postanowień dotyczących dalszego przekazywania danych, uwzględniała ewentualne istniejące umowy dwustronne danego państwa w sprawie wymiany

danych PNR. Grupa robocza wolałaby również, aby umowa UE zawsze miała pierwszeństwo wobec umów dwustronnych.

Wspólna ocena

Grupa robocza zgadza się z Komisją, że konieczne jest regularne monitorowanie umów w sprawie PNR i poddawanie ich regularnej ocenie. W takich wspólnych ocenach powinni uczestniczyć również przedstawiciele europejskich organów ds. ochrony danych. Do spraw, które należy uwzględnić we wspólnych ocenach, należą możliwość oceny funkcjonowania umowy, w tym wyników wykonywania praw dostępu oraz innych odpowiednich praw przysługujących osobom, których dane dotyczą, oraz współpraca między organami nadzoru. Ponadto grupa robocza uznaje, że ważne jest, aby wszelkie przyszłe umowy przewidywały kary, jeśli zaplanowana wspólna ocena zostanie przeprowadzona nie w terminie lub w ogóle nie zostanie przeprowadzona. Ostatecznie powinno prowadzić to do rozwiązania umowy.

Klauzula wygaśnięcia

Konieczna jest okresowa ponowna ocena i ewaluacja konieczności systemu PNR. Taka kompleksowa, dogłębna ocena nie może zostać dokonana w trakcie zwykłego przeglądu, jaki opisano powyżej. Zatem każda przyszła umowa powinna zawierać klauzulę wygaśnięcia, nakładającą obowiązek dokładnej i niezależnej oceny i ewaluacji postanowień systemu PNR. Po upływie daty wspomnianej w klauzuli wygaśnięcia nie można wymieniać żadnych danych, o ile strony umowy nie zdecydują się wyraźnie na przedłużenie umowy.

IV. WNIOSEK

Ogólnie grupa robocza z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska wykazuje się wyraźnym zrozumieniem potrzeby poświęcania większej uwagi kwestii ochrony danych w przyszłych umowach w sprawie PNR i jest chętna do zawierania wiążących umów, gwarantujących pewność prawną i równe traktowanie. Komunikat przedstawiony w dniu 21 września 2010 r. stanowi krok we właściwym kierunku. W oparciu o aspekty naukowe oraz niedawne analizy należy jednak mocno zakwestionować użyteczność prowadzenia na szeroką skalę profilowania na podstawie danych pasażerów.

Grupa robocza podkreśla raz jeszcze potrzebę globalnego podejścia w odniesieniu do wszystkich danych pasażerów, a nie tylko danych PNR. W świetle obecnych zmian, w tym przeglądu ram prawnych UE dotyczących ochrony danych oraz proponowanych negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie ogólnej umowy w sprawie ochrony danych, konieczne jest spójne podejście.

Grupa robocza podkreśla, że ogólne standardy i kryteria określone w komunikacie należy traktować jako minimalny stopień ochrony danych, który należy osiągnąć we wszystkich umowach w sprawie PNR. Jednak w kilku punktach standardy te można i powinno się jeszcze rozwijać.

Grupa robocza wzywa zatem Komisję, Parlament Europejski i Radę, aby uwzględniły niniejszą opinię w dyskusjach dotyczących mandatów negocjacyjnych dla przyszłych umów w sprawie PNR oraz projektów tych umów i informowały ją o podjętych działaniach następczych. Grupa robocza jest otwarta na współpracę ze wszystkimi instytucjami UE, jeśli potrzebne będzie wyjaśnienie jej stanowiska lub dalsze jego dopracowanie.

Wreszcie grupa robocza raz jeszcze prosi, aby zwracać się do niej o konsultacje lub prosić ją o radę w sprawie aspektów związanych z ochroną danych we wszystkich przyszłych umowach, z uwagi na rolę, jaką pełni jako oficjalny organ doradczy ds. ochrony danych, oraz fakt, że członkowie grupy roboczej to krajowe organy nadzoru wobec przewoźników, którzy będą zobowiązani do dostosowania się do wszystkich przyszłych umów. Grupa prosi również o regularne informowanie o bieżącej sytuacji w czasie negocjacji dotyczących tych przyszłych umów.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 listopada
2010 r.

*W imieniu grupy roboczej
Przewodniczący
Jacob KOHNSTAMM*