

**Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonė dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais pasiūlymo**

(2011/C 181/02)

EUROPOS DUOMENŲ APSAUGOS PRIEŽIŪROS PAREIGŪNAS,

atsižvelgdamas į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 16 straipsnį,

atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, ypač į jos 7 ir 8 straipsnius,

atsižvelgdamas į 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo <sup>(1)</sup>,

atsižvelgdamas į prašymą pateikti nuomonę pagal 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių asmenų duomenų judėjimo <sup>(2)</sup> 28 straipsnio 2 dalį,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

## I. ĮVADAS

### I.1. EDAPP konsultacija

- 2011 m. vasario 2 d. Komisija priėmė Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais pasiūlymą <sup>(3)</sup> (toliau – pasiūlymas). Pasiūlymas tą pačią dieną buvo nusiųstas EDAPP konsultacijai.
- EDAPP palankiai vertina tai, kad Komisija su juo pasikonsultavo. Galimybė pateikti neoficialias pastabas EDAPP buvo suteikta dar prieš priimant pasiūlymą. Pasiūlyme į kai kurias iš jų atsižvelgta, ir EDAPP pažymi, kad apskritai pasiūlyme duomenų apsaugos garantijos sustiprintos. Tačiau tam tikri klausimai tebekelia rūpestį, visų pirma jie susiję su asmens duomenų rinkimo mastu ir tikslais.

### I.2. Pasiūlymo aplinkybės

- Diskusijos dėl galimos PNR sistemos ES vyksta nuo 2007 m., kai Komisija priėmė Tarybos pamatinio sprendimo šiuo klausimu pasiūlymą <sup>(4)</sup>. Pagrindinis ES PNR sistemos tikslas – sukurti sistemą, pagal kurią oro vežėjai, vykstantys tarptautinius skrydžius tarp ES ir trečiųjų šalių, būtų įpareigoti teroristinių ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais kompetentingoms institucijoms perduoti visų keleivių PNR duomenis. Duomenis centralizuotai kauptų ir tirtų informacijos apie keleivius skyriai, o tyrimo rezultatai būtų perduodami kompetentingoms kiekvienos valstybės narės institucijoms.
- Nuo 2007 m. EDAPP atidžiai stebi su galima ES PNR sistema susijusius įvykius ir kartu įvykius, susijusius su trečiųjų šalių PNR sistemomis. 2007 m. gruodžio 20 d. EDAPP priėmė nuomonę dėl šio Komisijos pasiūlymo <sup>(5)</sup>. Paskui pastabas dėl PNR duomenų tvarkymo teisėsaugos tikslais atitikties būtinumo ir proporcingumo principams bei kitų esminių duomenų apsaugos garantijų nuosekliai teikė ne tik EDAPP, bet ir 29 straipsnio darbo grupė <sup>(6)</sup>.
- Pagrindinis klausimas, kurį EDAPP nuolat kėlė, daugiausia susijęs su Europos PNR sistemos būtinumo pagrindimu, nes yra daug kitų priemonių, pagal kurias leidžiama teisėsaugos tikslais tvarkyti asmens duomenis.
- Palyginti su anksčiau siūlyta versija, EDAPP pripažįsta akivaizdžius šio pasiūlymo patobulinimus duomenų apsaugos srityje. Patobulinimai visų pirma susiję su pasiūlymo taikymo sritimi, įvairių suinteresuotųjų subjektų (informacijos apie keleivius skyrių) vaidmens apibrėžimu, numatymu, kad negali būti tvarkomi neskelbtini duomenys, perėjimu prie duomenų eksportavimo sistemos nenustačius pereinamojo laikotarpio <sup>(7)</sup> ir duomenų saugojimo apribojimu.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 654 galutinis.

<sup>(5)</sup> 2007 m. gruodžio 20 d. EDAPP nuomonė dėl Tarybos pamatinio sprendimo dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teisėsaugoje projekto (OL C 110, 2008 5 1, p. 1).

<sup>(6)</sup> — 2010 m. spalio 19 d. nuomonė dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų perdavimo trečiosioms šalims bendros koncepcijos skelbiama: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— 29 straipsnio darbo grupės nuomonės galima rasti šiuo adresu: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)

<sup>(7)</sup> Tai reiškia, kad PNR duomenis aktyviai perduos oro transporto bendrovės, o valstybės institucijos, tiesiogiai prisijungusios prie oro transporto bendrovių duomenų bazės, jų neišsiims.

<sup>(1)</sup> OL L 281, 1995 11 23, p. 31.

<sup>(2)</sup> OL L 8, 2001 1 12, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 32 galutinis.

7. Be to, EDAPP palankiai vertina papildomus poveikio vertinimo pakeitimus ES PNR sistemos atžvilgiu. Tačiau, nors yra išreikšta aiški valia aiškiau argumentuoti sistemos būtinumą, EDAPP šiuose naujuose motyvuose vis dar neįžvelgia įtikinamo sistemos kūrimo pagrindo, visų pirma atsižvelgdamas į plataus masto visų keleivių „išankstinių vertinimą“. Būtinumas ir proporcingumas analizuojami šios nuomonės II skyriuje. III skyriuje daugiausia dėmesio skiriama konkretniems pasiūlymo aspektams.

## II. PASIŪLYMO BŪTINUMAS IR PROPORCINGUMAS

### II.1. Pradinės pastabos dėl būtinumo ir proporcingumo

8. PNR sistemai kurti yra absoliučiai būtina įrodyti duomenų tvarkymo būtinumą ir proporcingumą. EDAPP anksčiau, visų pirma dėl galimo Direktyvos 2006/24/EB (Duomenų saugojimo direktyva) persvarstymo, tvirtino, kad poreikis tvarkyti ar saugoti didžiulius informacijos kiekius turėtų būti paremtas aiškiu naudojimo ir rezultato ryšio įrodymu ir turėtų leisti įvertinti *sine qua non*, ar panašūs rezultatai galėjo būti pasiekti alternatyviomis, mažiau privatumą ribojančiomis priemonėmis <sup>(1)</sup>.

9. Siekiant pateisinti sistemą, pasiūlyme, visų pirma jo poveikio vertinime, pateikiama daug dokumentų ir teisinių argumentų, kuriais siekiama įrodyti, kad sistema yra reikalinga ir kad ji atitinka duomenų apsaugos reikalavimus. Nurodoma dar ir tai, kad ji duoda papildomą naudą duomenų apsaugos standartų derinimo srityje.

10. Išanalizavęs šiuos dalykus, EDAPP mano, kad dabartinio turinio pasiūlymas *neatitinka* ES pagrindinių teisių chartijos 8 straipsnyje, EŽTK 8 straipsnyje ir SESV 16 straipsnyje nustatytų būtinumo ir proporcingumo reikalavimų. Šios išvados motyvai pateikiami tolesniuose punktuose.

### II.2. Komisijos pateikti dokumentai ir statistiniai duomenys

11. EDAPP atkreipia dėmesį, kad į poveikio vertinimą įtraukti pasiūlymui pagrįsti skirti išsamūs paaiškinimai ir statistiniai duomenys. Tačiau jie nėra įtikinami. Pavyzdžiui, pasiūlymo poveikio vertinime ir aiškinamajame memorandume aprašant terorizmo ir sunkių nusikaltimų grėsmę <sup>(2)</sup> nurodoma,

<sup>(1)</sup> Žr. „Visa tiesa apie Duomenų saugojimo direktyvą“, Peterio Hustinxo pranešimą konferencijoje „Veiksmai dėl Duomenų apsaugos direktyvos“, Briuselis, 2010 m. gruodžio 3 d., paskelbta: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03\\_Data\\_retention\\_speech\\_PH\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf)

<sup>(2)</sup> Poveikio vertinimo 2.1.1 skyrius ir Aiškinamojo memorandumo 1 skyriaus pirmoji pastraipa.

kad 2007 m. valstybėse narėse 100 000 gyventojų teko 14 000 baudžiamųjų nusikaltimų. Šis skaičius gali būti išpūdingas, tačiau jis susijęs su nediferencijuotomis nusikaltimų rūšimis ir niekaip negali padėti pagrįsti pasiūlymo, kuriuo siekiama kovoti tik su tam tikrais sunkiais tarptautiniais nusikaltimais ir terorizmu. Kitas pavyzdys: minima ataskaita dėl narkotikų „problemos“, tačiau statistiniai duomenys nesusiejami su pasiūlyme aptariama prekyba narkotikais, todėl, EDAPP nuomone, ja remtis nėra pagrindo. Tas pats pasakytina apie nusikaltimų padarinių nurodymą kalbant apie „pavogtos nuosavybės vertę“ ir psichologinį bei fizinį poveikį nukentėjusiesiems, nes šie duomenys tiesiogiai nesusiję su pasiūlymo tikslu.

12. Galiausiai poveikio vertinime nurodoma, jog Belgija pranešė, „kad 2009 m. 95 proc. visų narkotikų konfiskuoti vien dėl to arba daugiausia dėl to, kad pasinaudota PNR duomenimis“. Tačiau reikėtų pabrėžti, kad Belgija (dar) nėra įdiegusi tokios nuolatinės PNR sistemos, kokia numatyta pasiūlyme. Tai galėtų reikšti, kad PNR duomenys gali būti naudingi konkrečiais atvejais, kurių EDAPP neginčija. Veikiau kalbama apie platų duomenų rinkimą, siekiant pastoviai vertinti visus keleivius, o dėl to kyla rimtų duomenų apsaugos klausimų.

13. EDAPP mano, kad nepakanka atitinkamų ir tikslų aplinkybes aprašančių dokumentų, kurie įrodytų priemonės būtinumą.

### II.3. Pagrindinės teisės ribojimo sąlygos

14. Nors dokumente pažymima duomenų tvarkymo priemonių įtaka Chartijai, EŽTK ir SESV 16 straipsniui, jame tiesiogiai minimi galimi šių teisių apribojimai ir pasitenkinama išvada, jog „kadangi siūlomi veiksmai bus skirti kovai su terorizmu ir kitais sunkiais nusikaltimais, įtvirtinti teisės akte jie akivaizdžiai atitiktų šiuos reikalavimus, jeigu jie bus būtini demokratinėje visuomenėje ir atitiks proporcingumo principą“ <sup>(3)</sup>. Tačiau trūksta aiškaus įrodymo, kad priemonės yra neišvengiamai būtinos ir kad nėra mažiau ribojančių alternatyvių priemonių.

15. Šiuo požiūriu tai, kad numatyti tokie papildomi tikslai, kaip imigracijos įgyvendinimas, „draudimo kristi sąrašas“ ir sauga bei sveikata, kurie galiausiai neįtraukti dėl proporcingumo motyvų, nereiškia, kad PNR duomenų tvarkymo numatymas tik sunkių nusikaltimų ir terorizmo atveju yra *de facto* proporcingas, nes mažiau ribojantis. Galimybė taikyti sistemą tik kovai su terorizmu, neįtraukiant kitų nusikaltimų, kaip tai buvo numatyta ankstesnėse PNR

<sup>(3)</sup> Poveikio vertinimo 3.2 skyriaus antroji pastraipa.

sistemose, visų pirma pagal ankstesnę Australijos PNR sistemą, taip pat nebuvo įvertinta. EDAPP pabrėžia, kad pagal šią ankstesnę sistemą, dėl kurios 29 straipsnio darbo grupė 2004 m. priėmė teigiamą nuomonę, jos tikslai buvo tik „nustatyti tuos keleivius, kurie gali kelti terorizmo ar susijusios nusikalstamos veikos grėsmę“<sup>(1)</sup>. Be to, pagal Australijos sistemą nebuvo numatyta saugoti PNR duomenų, išskyrus konkrečių keleivių, kurie identifikuoti kaip keliantys konkrečią grėsmę, duomenis<sup>(2)</sup>.

16. Be to, kalbant apie stebėjimo nuspėjamumą duomenų subjektams, kyla abejonių, ar Komisijos pasiūlymas atitinka tinkamo teisinio pagrindo reikalavimus pagal ES teisę, – keleivių „vertinimas“ (anksčiau vadintas „grėsmės vertinimu“) bus atliekamas remiantis nuolat kintančiais ir neskaidriais kriterijais. Kaip aiškiai nurodyta dokumento tekste, pagrindinis sistemos tikslas yra ne tradicinė sienų kontrolė, bet žvalgyba<sup>(3)</sup> ir asmenų, kurie nėra įtariamieji, sulaikymas dar prieš nusikaltimo padarymą. Tokios Europos masto sistemos sukūrimas, kai būtų renkami visų keleivių duomenys, o sprendimai priimami remiantis nežinomais ir kintamais vertinimo kriterijais, kelia didelių skaidrumo ir proporcingumo klausimų.

17. EDAPP nuomone, vienintelis tikslas, kuris atitiktų skaidrumo ir proporcingumo reikalavimus, būtų PNR duomenų naudojimas atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, kaip nurodyta 4.2 punkto c papunktyje, tačiau tik jeigu, remiantis konkrečiais rodikliais, būtų nustatyta rimta ir konkreti grėsmė.

#### II.4. Funkcijų iškreipimo grėsmė

18. 4 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta, kad informacijos apie keleivius skyrius gali atlikti keleivių vertinimą ir kad, atliekant šią veiklą, PNR duomenys gali būti lyginami su „duomenimis atitinkamose duomenų bazėse“, kaip nurodyta 4 straipsnio 2 dalies b punkte. Šioje nuostatoje nenurodyta, kokios yra tos atitinkamos duomenų bazės. Todėl ši prie-

<sup>(1)</sup> 2004 m. sausio 16 d. nuomonė 1/2004 dėl Australijoje užtikrinamo oro transporto bendrovių perduodamų keleivio duomenų įrašo duomenų apsaugos lygio, WP85.

<sup>(2)</sup> 29 straipsnio darbo grupės nuomonėje papildomai paaiškinama, kad „PNR duomenų srityje muitinėms įstatymuose nėra nustatyta pareigos saugoti PNR duomenis. Įstatymai taip pat nedraudžia muitinėms šių duomenų saugoti. Keleivių PNR duomenys, įvertinti naudojant automatizuotą profilio analizės programinę įrangą ir priskirti mažos rizikos duomenims (95–97 proc. keleivių), nėra saugomi ir jų PNR informacija neregistruojama. Todėl muitinės taiko bendrą šių duomenų nesaugojimo politiką. Tų 0,05–0,1 proc. keleivių, kurie perduodami muitinėms papildomai vertinti, oro transporto bendrovių perduoti PNR duomenys laikinai laikomi, tačiau nesaugomi, kol bus atliktas įvertinimas pasienyje. Atlikus šį įvertinimą, jų PNR duomenys ištrinami iš atitinkamo muitinės informacijos apie keleivius skyriaus pareigūno asmeninio kompiuterio ir neįvedami į Australijos duomenų bazes“.

<sup>(3)</sup> Aiškinamasis memorandumas, 1 skyrius. Pasiūlymo aplinkybės. Derėjimas su kitomis ES politikos sritimis ir tikslais.

monė nenuspėjama, o nuspėjamumo reikalaujama pagal Chartiją ir EŽTK. Be to, kyla šios nuostatos atitikties tikslo ribojimo principui klausimas: EDAPP nuomone, pvz., ji neturėtų būti taikoma tokiai duomenų bazei, kaip *Eurodac*, kuri sukurta kitokiais tikslais<sup>(4)</sup>. Be to, ji turėtų būti įmanoma, tik jeigu yra specialus poreikis, konkrečiu atveju, jeigu po nusikaltimo padarymo yra iš anksto įtariamasis asmuo. Pvz., nuolatinė vizų informacinės sistemos duomenų bazės<sup>(5)</sup> patikra pagal visus PNR duomenis būtų perteklinė ir neproporcinga.

#### II.5. Papildoma pasiūlymo nauda duomenų apsaugos požiūriu

19. Idėja, kuria remiantis pasiūlymu būtų sustiprinta duomenų apsauga, numatant vienodas sąlygas asmenų teisių atžvilgiu, kelia abejonių. EDAPP pripažįsta, kad, nustačius sistemos būtinumą ir proporcingumą, vienodi standartai visoje ES, įskaitant duomenų apsaugą, padidintų teisinį saugumą. Tačiau dabartiniame pasiūlymo tekste (28 konstatuojamojoje dalyje) nurodoma, kad „šia direktyva nedaroma įtakos valstybių narių galimybei pagal jų vidaus teisę sukurti PNR duomenų rinkimo ir tvarkymo sistemą kitais tikslais, nei nustatyti šioje direktyvoje, ir nedaroma įtakos kitiems transporto paslaugų teikėjams, nei nurodyti šioje direktyvoje, kiek tai susiję su vidaus skrydžiais (...)“.

20. Todėl pasiūlymas nedaug tepadedą derinti standartus. Jis gali apimti duomenų subjektų teises, tačiau ne tikslo ribojimą, ir galima daryti prielaidą, kad, remiantis minėta formuluote, PNR sistemos, kurios jau naudojamos kovai su, pvz., neteisėta imigracija, pagal direktyvą galėtų būti ir toliau naudojamos.

21. Tai reiškia, kad, viena vertus, tarp PNR sistemą jau sukūrusių valstybių narių išliktų kai kurie skirtumai ir, kita vertus, dauguma valstybių, kurios sistemingai nerenka PNR duomenų (21 iš 27 valstybių narių), privalėtų tai daryti. EDAPP mano, kad šiuo požiūriu bet kokia papildoma nauda duomenų apsaugos požiūriu yra labai abejotina.

<sup>(4)</sup> Remiantis 2000 m. gruodžio 11 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 2725/2000 dėl „Eurodac“ sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją (OL L 316, 2000 12 15, p. 1) 1 straipsnio 1 dalimi *Eurodac* tikslas yra „padėti nustatyti, kuri valstybė narė pagal Dublino konvenciją turi būti atsakinga už kurioje nors valstybėje narėje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą ir kitaip lengvinti Dublino konvencijos taikymą šiame reglamente nustatytais sąlygomis“.

<sup>(5)</sup> Pagal 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) (OL L 218, 2008 8 13, p. 60) 2 straipsnį „VIS tikslas – gerinti bendros vizų politikos įgyvendinimą, konsulinį bendradarbiavimą ir centrinių vizų institucijų konsultavimąsi, sudarant palankesnes sąlygas valstybėms narėms keistis duomenimis apie prašymus ir su jais susijusius sprendimus“.

22. Kaip tik 28 konstatuojamąja dalimi būtų šiuurkščiai pažeistas tikslo ribojimo principas. EDAPP nuomone, pasiūlyme reikėtų aiškiai numatyti, kad PNR duomenys negali būti naudojami kitais tikslais.
23. EDAPP daro panašią išvadą, kaip ir dėl Duomenų saugojimo direktyvos įvertinimo: atsižvelgiant į abu kontekstus, tikro derinimo stoka reiškia teisinio saugumo stoką. Be to, papildomas asmens duomenų rinkimas ir tvarkymas tampa privalomas visoms valstybėms narėms, nors tikroji sistemos būtinybė neįrodyta.

#### II.6. Ryšys su komunikatu dėl informacijos valdymo LST srityje

24. EDAPP taip pat pažymi, kad PNR plėtra susijusi su tebevykstančiu bendruoju visų ES priemonių informacijos mainų valdymo srityje vertinimu, kurį 2010 m. sausio mėn. inicijavo Komisija, neseniai šiuo tikslu parengusi komunikatą „Informacijos valdymo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje apžvalga“<sup>(1)</sup>. Yra akivaizdus ryšys su dabartinėmis diskusijomis dėl Europos informacijos valdymo strategijos. Šiuo atžvilgiu EDAPP mano, kad, vertinant ES PNR poreikį, reikėtų atsižvelgti į dabar atliekamo darbo, susijusio su Europos informacijos mainų modeliu, kurį planuojama įgyvendinti 2012 m., rezultatus.
25. Šiomis aplinkybėmis ir atsižvelgdamas į pasiūlymo trūkumus, visų pirma į jo poveikio vertinimą, EDAPP mano, kad tokiais atvejais, kaip šis, kai pasiūlymo esmė turi įtakos pagrindinėms teisėms į privatumą ir duomenų apsaugą, būtinas specialus poveikio privatumui ir duomenų apsaugai vertinimas. Bendro poveikio vertinimo nepakanka.

### III. KONKREČIOS PASTABOS

#### III.1. Taikymo sritis

26. Teroristiniai nusikaltimai, sunkūs nusikaltimai ir sunkūs tarptautiniai nusikaltimai apibrėžti pasiūlymo 2 straipsnio g, h ir i punktuose. EDAPP palankiai vertina tai, kad apibrėžtys ir jų taikymo sritis patobulinta ir išskirti sunkūs nusikaltimai bei sunkūs tarptautiniai nusikaltimai. Šis atskyrimas vertintinas palankiai, visų pirma todėl, kad jis reiškia skirtingą asmens duomenų tvarkymą ir vertinimo remiantis iš anksto nustatytais kriterijais nebuvimą sunkių nusikaltimų, kurie nėra tarptautiniai, atveju.
27. Tačiau, EDAPP nuomone, sunkių nusikaltimų apibrėžtis tebėra per plati. Tai pripažįstama pasiūlyme, kuriame nurodoma, kad valstybės narės vis dar gali į šią apibrėžtį neįtraukti *nesunkių nusižengimų*, patenkančių į sunkių nusi-

kaltimų apibrėžtį<sup>(2)</sup>, tačiau tai neatitiktų proporcingumo principo. Ši formuluoatė reiškia, kad pasiūlyme pateikta apibrėžtis gali apimti ir nesunkių nusižengimus, kuriuos tvarkyti būtų neproporcinga. Ką iš tikrųjų turėtų apimti nesunkūs nusižengimai, neaišku. EDAPP mano, kad, užuot palikus valstybėms narėms galimybę siaurinti taikymo sritį, pasiūlyme reikėtų aiškiai išvardyti nusikaltimus, kurie į apibrėžtį patenka ir kurie į ją nepatenka dėl to, kad yra nesunkūs ir neatitinka proporcingumo kriterijaus.

28. Tą patį rūpestį kelia 5 straipsnio 5 dalyje palikta galimybė tvarkyti duomenis, susijusius su bet koku nusikaltimu, jeigu jis nustatytas pradėjus atitinkamus veiksmus, ir 28 konstatuojamojoje dalyje paminėtai galimybei išplėsti taikymo sritį kitais tikslais nei numatytieji pasiūlyme ar kitų vežimo paslaugų teikėjams.
29. Be to, rūpestį EDAPP kelia ir 17 straipsnyje numatyta galimybė į direktyvos taikymo sritį įtraukti vidaus skrydžius, atsižvelgiant į tokius duomenis jau renkančių valstybių narių patirtį. Taip išplėtus PNR sistemos aprėptį kiltų dar didesnė grėsmė pagrindinėms asmenų teisėms, todėl to nereikėtų numatyti neatlikus tinkamos analizės, įskaitant išsamų poveikio vertinimą.
30. Pabaigai reikėtų pabrėžti, kad jeigu taikymo sritis nebūtų ribojama ir valstybėms narėms nebūtų suteiktos galimybės plėsti tikslą, tai prieštarautų reikalavimui, kad duomenys gali būti renkami tik konkrečiais ir aiškiais tikslais.

#### III.2. Informacijos apie keleivius skyriai

31. IAKS vaidmuo ir su PNR duomenų tvarkymu susijusios garantijos kelia konkrečių klausimų, visų pirma todėl, kad IAKS iš oro transporto bendrovių gauna visų keleivių duomenis ir pagal pasiūlymo tekstą turi plačią kompetenciją juos tvarkyti. Tai apima jokių nusikaltimų neįtariamų keleivių elgesio vertinimą ir galimybę lyginti PNR duomenis su neapibrėžtų duomenų bazių duomenimis<sup>(3)</sup>. EDAPP pažymi, kad pasiūlyme numatytos „ribotos priegios“ sąlygos, tačiau mano, kad, atsižvelgiant į plačią IAKS kompetenciją, vien šių sąlygų nepakanka.
32. Pirmiausia nėra aiškus institucijos, paskirtos atlikti IAKS funkcijas, pobūdis, taip pat neaiški jos sudėtis. Pasiūlyme minima, kad darbuotojai gali būti „deleguoti iš kompetentingų valdžios institucijų“, tačiau nesiūloma jokių

<sup>(1)</sup> COM(2010) 385 galutinis.

<sup>(2)</sup> Kaip nurodyta Tarybos pamatiniuose sprendimuose 2008/841/TVR ir 2002/584/TVR.

<sup>(3)</sup> Dėl IAKS taip pat žr. 2007 m. gruodžio 20 d. EDAPP nuomonę.



garantijų, susijusių su IAKS darbuotojų kompetencija ir sąžiningumu. EDAPP rekomenduoja į direktyvos tekstą įtraukti šiuos reikalavimus atsižvelgiant į neskelbtiną duomenų, kuriuos tvarkytų IAKS, pobūdį.

33. Antra, pasiūlyme suteikiama galimybė vieną IAKS paskirti kelioms valstybėms narėms. Taip sudaroma galimybė kilti piktnaudžiavimo ir duomenų perdavimo ne pagal pasiūlymo sąlygas grėsmėms. EDAPP pripažįsta, kad visų pirma mažesnėms valstybėms narėms gali būti efektyviau sujungti pajėgas, tačiau rekomenduoja į direktyvos tekstą įtraukti šios galimybės sąlygas. Šiose sąlygose turėtų būti reglamentuotas bendradarbiavimas su kompetentingomis institucijomis, taip pat priežiūra, visų pirma susijusi su už ją atsakinga duomenų apsaugos institucija ir su duomenų subjektų teisių įgyvendinimu, nes kelios institucijos gali būti kompetentingos prižiūrėti vieną IAKS.
34. Dėl pirmiau nurodytų aplinkybių kyla funkcijų iškreipimo grėsmė, visų pirma atsižvelgiant į darbuotojų, kompetentingų analizuoti duomenis, kokybę ir kelių valstybių narių „dalijimąsi“ IAKS.
35. Trečia, EDAPP kyla klausimas dėl numatytų garantijų, skirtų apsaugoti nuo piktnaudžiavimo. Įpareigojimai dėl registravimo vertintini palankiai, tačiau jų nepakanka. Savęs stebėjimą reikėtų papildyti išorės stebėjimu ir tai turėtų būti padaryta labiau struktūrizuotai. EDAPP siūlo auditą organizuoti sistemingai kas ketverius metus. Reikėtų parengti išsamų saugumo taisyklių rinkinį ir horizontaliai įgyvendinti šias taisykles visuose IAKS.

### III.3. Valstybių narių keitimasis duomenimis

36. Pasiūlymo 7 straipsnyje numatyti keli scenarijai, kaip įprastais atvejais IAKS galėtų keistis duomenimis ir kaip išimtiniais atvejais jais galėtų keistis valstybės narės kompetentingos institucijos ir IAKS. Be to, numatytos griežtesnės sąlygos, atsižvelgiant į tai, ar prašoma prieigos prie 9 straipsnio 1 dalyje numatytos duomenų bazės, kurioje duomenys saugomi pirmąsias 30 dienų, ar prie 9 straipsnio 2 dalyje nurodytos duomenų bazės, kurioje duomenys saugomi dar penkerius metus.
37. Prieigos sąlygos apibrėžiamos griežčiau, jeigu prieigos prašymui taikytina platesnė nei įprasta procedūra. Tačiau EDAPP pažymi, kad vartojama formuluotė kelia painiavą: 7 straipsnio 2 dalis taikytina „sprendžiant konkretų teroristinių nusikaltimų ar sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ar patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn atvejį“; 7 straipsnio 3 dalyje minimos išimtinės aplinkybės reaguojant į konkrečią grėsmę arba vykdant konkretų nusikaltimo tyrimą ar siekiant patraukti baudžiamojon atsakomybėn, kai tai susiję su teroristiniais nusikaltimais ar sunkiais nusikaltimais, 7 straipsnio 4 dalis susijusi su tiesiogine ir didele grėsme visuomenės saugumui, o 7 straipsnio 5 dalyje nurodyta konkreiti ir reali su teroristiniais

nusikaltimais ar sunkiais nusikaltimais susijusi grėsmė. Įvairių suinteresuotųjų subjektų prieigos prie duomenų bazių sąlygos skiriasi atsižvelgiant į šiuos kriterijus. Tačiau nėra aiškus skirtumas tarp konkrečios grėsmės, tiesioginės ir rimtos grėsmės bei konkrečios ir tikros grėsmės. EDAPP pabrėžia, kad reikia papildomai tikslinti sąlygas, kurioms esant bus leidžiamas duomenų perdavimas.

### III.4. Taikytina teisė

38. Pasiūlyme kaip bendras duomenų apsaugos principų teisinis pagrindas minimas Tarybos pamatinis sprendimas 2008/977/TVR, o jo taikymo sritis išplečiama įtraukiant duomenų tvarkymą nacionaliniu lygmeniu.
39. EDAPP dar 2007 m. pabrėžė<sup>(1)</sup> minėto pamatinio sprendimo trūkumus, susijusius su duomenų subjektų teisėmis. Pamatiniam sprendime visų pirma trūksta kai kurių duomenų subjektų informavimo reikalavimų, jeigu pateikiamas prašymas susipažinti su subjekto duomenimis: informacija turėtų būti pateikta suprantama forma, turėtų būti nurodytas tvarkymo tikslas, be to, būtinos platesnės garantijos apskundimo duomenų apsaugos institucijai atveju, kai su duomenimis neleidžiama susipažinti tiesiogiai.
40. Nuoroda į pamatinį sprendimą taip pat turi įtakos duomenų apsaugos institucijos, kompetingos stebėti būsimos direktyvos taikymą, nustatymui, nes tai nebūtinai bus ta pati DAI, kuri yra kompetentinga (buvusio) pirmojo ramsčio srityje. EDAPP mano, kad po Lisabonos sutarties priėmimo nepakanka remtis vien pamatinio sprendimu, nes vienas pagrindinių tikslų – pritaikyti teisės aktus, kad būtų užtikrintas aukštas ir suderintas apsaugos lygis visuose (buvusiuose) ramsčiuose. EDAPP nuomone, pasiūlyme reikia numatyti papildomas nuostatas, o ne tik nuorodą į pamatinį sprendimą, tais atvejais, kai nustatyti trūkumai, visų pirma tai pasakytina apie galimybės susipažinti su asmens duomenimis sąlygas.
41. Tie patys motyvai visiškai galioja nuostatoms dėl duomenų perdavimo į trečiąsias šalis. Pasiūlyme daroma nuoroda į pamatinio sprendimo 13 straipsnio 3 dalies ii punktą, kuriame numatytos plačios duomenų apsaugos garantijų išimty: juo visų pirma nukrypstama nuo adekvatumo reikalavimo esant viršesniems teisėtiems interesams, visų pirma svarbiems viešiesiems interesams. Ši išimtis suformuluota neapibrėžtai, todėl, aiškinama plačiai, ji galėtų būti taikoma daugeliui PNR duomenų tvarkymo atvejų. EDAPP nuomone, pasiūlyme reikėtų aiškiai neleisti tvarkant PNR duomenis taikyti pamatiniam sprendime numatytų išimčių ir išlaikyti griežto adekvatumo vertinimo reikalavimą.

<sup>(1)</sup> 2007 m. balandžio 27 d. Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno trečioji nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos pamatinio sprendimo dėl asmens duomenų, tvarkomų vykdant policijos ir teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose, apsaugos (OL C 139, 2007 6 23, p. 1).

### III.5. Duomenų saugojimas

42. Pasiūlyme numatytas 30 dienų saugojimo laikotarpis ir papildomas penkerių metų archyvavimo laikotarpis. Šis saugojimo laikotarpis gerokai sutrumpintas, palyginti su ankstesnėmis dokumento versijomis, kuriose saugojimui skirti penkeri ir dar aštuoneri metai.
43. EDAPP palankiai vertina tai, kad pirmasis saugojimo laikotarpis sutrumpintas iki 30 dienų. Vis dėlto jam kyla abejonų dėl papildomo 5 metų saugojimo laikotarpio: neaišku, ar reikia šiuos duomenis toliau saugoti tokia forma, kad tebebūtų galima nustatyti asmenų tapatybę.
44. EDAPP taip pat pabrėžia tekste vartojamus terminus, sukeliančius svarbių teisinių padarinių. 9 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad keleivių duomenys bus „užmaskuojami“ ir todėl „anonimizuoti“. Tačiau paskui tekste nurodoma, kad tebebus galima susipažinti su „absoliučiai visais PNR duomenimis“. Jeigu tai įmanoma, vadinasi, PNR duomenys niekada nebuvo visiškai anonimizuoti, nors ir užmaskuoti, tačiau tebeidentifikuotini. Tačiau duomenų apsaugos sistema išlieka taikoma be išlygų, todėl kyla esminis klausimas dėl identifikuotinių visų keleivių duomenų saugojimo penkerius metus būtinumo ir proporcingumo.
45. EDAPP rekomenduoja performuluoti pasiūlymą laikantis tikro anonimizavimo principo, nesuteikiant galimybės vėl identifikuoti duomenų, t. y. neturi būti leidžiamas joks tyrimas atgaline data. Šie duomenys paskui galėtų būti naudojami vieninteliui tikslui – bendrais žvalgybos sumetimais, remiantis terorizmo ir susijusių nusikaltimų modelių nustatymu migracijos srautuose. Tai reikia atskirti nuo duomenų saugojimo identifikuotina forma, taikant tam tikras garantijas, tais atvejais, kai kyla konkrečių įtarimų.

### III.6. PNR duomenų sąrašas

46. EDAPP palankiai vertina tai, kad neskelbtini duomenys neįtraukti į tvarkytinų duomenų sąrašą. Tačiau jis pabrėžia, kad pasiūlyme vis dėlto numatyta galimybė šiuos duomenis siųsti Informacijos apie keleivius skyriui, kuris tuomet turi pareigą juos ištrinti (4 straipsnio 1 dalis, 11 straipsnis). Iš šios formuluotės neaišku, ar IAKS tebeturi įprastą pareigą pašalinti oro transporto bendrovių pateiktus neskelbtinus duomenis, ar jie turi tai daryti tik išimtiniais atvejais, jeigu oro transporto bendrovės tokius duomenis atsiunčia per klaidą. EDAPP rekomenduoja pakeisti tekstą, kad nuo pat duomenų tvarkymo pradžios būtų aišku, jog oro transporto bendrovės negali siųsti neskelbtinų duomenų.
47. Be neskelbtinų duomenų, duomenų, kurie gali būti perduodami, sąrašas nemažai atspindi JAV PNR sąrašą, kurį 29 straipsnio darbo grupė keliose savo nuomonėse supeikė kaip per platų<sup>(1)</sup>. EDAPP mano, kad šį sąrašą reikėtų

susiaurinti laikantis darbo grupės nuomonės, o bet koks jo papildymas turėtų būti tinkamai pagrįstas. Visų pirma tai taikytina sričiai „bendros pastabos“, kurią reikėtų išbraukti iš sąrašo.

### III.7. Automatizuoti individualūs sprendimai

48. Remiantis 4 straipsnio 2 dalies a ir b punktais, vertinant asmenis pagal iš anksto nustatytus kriterijus arba atitinkamose duomenų bazėse esančius duomenis, duomenys gali būti tvarkomi automatizuotai, tačiau jie turėtų būti tikrinami individualiai ne automatizuotomis priemonėmis.
49. EDAPP palankiai vertina tai, kad šis naujas tekstas buvo patikslintas. Ankstesnės nuostatos taikymo srities dviprasmiškumas dėl automatizuotų sprendimų, dėl kurių „asmeniui kyla neigiamų teisinių pasekmių ar kuris labai paveikia (...)“, panaikintas ir ši formuluotė pakeista aiškesne formuluote. Dabar aišku, kad bet koks teigiamas atitikimas bus tikrinamas individualiai.
50. Be to, naujojoje versijoje aišku, kad vertinimas jokiais aplinkybėmis negali būti grindžiamas asmens rase ar etnine kilmė, religiniais ar filosofiniais įsitikinimais, politinėmis nuomonėmis, naryste profesinėse sąjungose, sveikata ar lytiniu gyvenimu. Kitaip tariant, EDAPP iš šio naujo teksto supranta, kad sprendimas, net jo dalis, negali būti priimama remiantis neskelbtiniais duomenimis. Tai atitinka nuostatą, pagal kurią IAKS negali tvarkyti neskelbtinų duomenų, ir ją taip pat reikėtų vertinti palankiai.

### III.8. Patikra ir statistiniai duomenys

51. EDAPP nuomone, itin svarbu atlikti išsamų direktyvąs įgyvendinimo vertinimą, kaip numatyta 17 straipsnyje. Jis mano, kad, atliekant tokį vertinimą, reikėtų įvertinti ne tik tai, kaip bendrai laikomasi duomenų apsaugos standartų, bet ir – tai svarbiau – konkrečiai, ar PNR sistemos yra būtina priemonė. 18 straipsnyje paminėti statistiniai duomenys šiuo požiūriu atlieka svarbų vaidmenį. EDAPP mano, kad ši informacija turėtų apimti įvairius teisėsaugos veiksmus, kaip numatyta projekte, tačiau taip pat reikėtų įtraukti įsiteisėjusių nuosprendžius, dėl kurių imtasi arba nesiimta vykdomųjų veiksmų. Tokie duomenys yra itin svarbūs, kad patikra būtų informatyvi.

### III.9. Santykis su kitomis priemonėmis

52. Pasiūlymas nepaveikia esamų susitarimų su trečiosiomis šalimis (19 str.). EDAPP mano, kad šioje nuostatoje reikėtų aiškiau nurodyti pasaulinės sistemos, užtikrinančios sude-rintas duomenų apsaugos garantijas PNR srityje ES ir

<sup>(1)</sup> 2003 m. birželio 23 d. nuomonė dėl Jungtinėse Valstijose perduodant keleivių duomenis užtikrinamo apsaugos lygio, WP78. Šias ir paskesnes darbo grupės nuomones šiuo klausimu galima rasti [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)

už jos ribų, tikslą, kaip to prašė Europos Parlamentas ir nustatė Komisija savo 2010 m. rugsėjo 21 d. komunikate dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų perdavimo trečiosioms šalims bendros koncepcijos.

53. Šiuo požiūriu susitarimuose su trečiosiomis šalimis neturėtų būti nuostatų, pagal kurias duomenų apsaugos lygis būtų menkesnis, nei nustatyta direktyvoje. Tai ypač svarbu dabar, kai, atsižvelgiant į pasaulinės ir suderintos sistemos perspektyvą, yra iš naujo deramasi dėl susitarimų su Jungtinėmis Valstijomis, Australija ir Kanada.

#### IV. IŠVADA

54. ES PNR sistema ir derybos dėl PNR susitarimų su trečiosiomis šalimis jau yra užsitęsę dalykai. EDAPP pripažįsta, kad, palyginti su 2007 m. Tarybos pamatinio sprendimo dėl ES PNR pasiūlymu, dokumento projektas akivaizdžiai patobulintas. Įtrauktos duomenų apsaugos garantijos, atsižvelgus į įvairių suinteresuotųjų subjektų, visų pirma 29 straipsnio darbo grupės, EDAPP ir Europos Parlamento, nuomonę ir diskusijas su šiais subjektais.

55. EDAPP palankiai vertina šiuos patobulinimus ir visų pirma pastangas apriboti pasiūlymo taikymo sritį bei PNR duomenų tvarkymo sąlygas. Tačiau jis priverstas pažymėti, kad pasiūlymas neatitinka esminės bet kokios PNR sistemos kūrimo sąlygos, t. y. būtinumo ir proporcingumo principų laikymosi. EDAPP primena, kad, jo nuomone, PNR duomenų tikrai gali reikėti teisės saugos tikslais *konkrečiais* atvejais ir jie galėtų atitikti duomenų apsaugos reikalavimus. Konkretų rūpesčių kelia jų naudojimas nuolat ir neatsirenkant, visų keleivių atžvilgiu.

56. Poveikio vertinime nurodomi dalykai, kuriais siekiama pateisinti PNR duomenų poreikį kovai su nusikalstamumu, tačiau ši informacija yra pernelyg bendra ir nepagrindžia plataus masto PNR duomenų tvarkymo žvalgybos tikslais. EDAPP nuomone, vienintelė duomenų apsaugos reikalavimus atitinkanti priemonė būtų PNR duomenų naudojimas kiekvienu konkrečiu atveju, jeigu, remiantis konkrečiais rodikliais, yra nustatoma didelė grėsmė.

57. Be šio esminio trūkumo, EDAPP pastabos susijusios su tokiais aspektais:

— taikymo sritį reikėtų daug labiau apriboti atsižvelgiant į susijusių nusikaltimų rūšį. EDAPP kyla abejonių dėl

sunkių nusikaltimų, neturinčių ryšio su terorizmu, įtraukimo į pasiūlymą. Bet kuriuo atveju nesunkūs nusikaltimai turėtų būti aiškiai apibrėžti ir neįtraukti. EDAPP rekomenduoja nenumatyti valstybėms narėms galimybės plėsti taikymo sritį,

— nepakankamai apibrėžtas įvairių grėsmių, leidžiančių IAKS skyriams tarpusavyje arba su valstybėmis narėmis keistis duomenimis, pobūdis,

— taikytini duomenų apsaugos principai neturėtų būti paremti Tarybos pamatiniu sprendimu 2008/977/TVR, kuriame yra trūkumų, visų pirma susijusių su duomenų subjektų teisėmis ir duomenų perdavimu trečiosioms šalims; pasiūlyme reikėtų nustatyti aukštesnę garantijų lygį, paremtą Direktyvos 95/46/EB principais,

— jokie duomenys neturėtų būti saugomi ilgiau nei 30 dienų identifikuotina forma, išskyrus atvejus, kai yra pagrįsta toliau atlikti tyrimą,

— reikėtų susiaurinti tvarkytinų PNR duomenų sąrašą, laikantis ankstesnių 29 straipsnio darbo grupės ir EDAPP rekomendacijų; visų pirma nereikėtų įtraukti srities „bendros pastabos“,

— direktyvos vertinimas turėtų būti pagrįstas išsamiais duomenimis, įskaitant įsiteisėjusiu nuosprendžiu nuteistų, o ne tik patrauktų baudžiamojon atsakomybėn asmenų skaičių, remiantis šių asmenų duomenų tvarkymu.

58. EDAPP taip pat rekomenduoja ES PNR pakeitimus įvertinti laikantis platesnio požiūrio, įskaitant tebevykstantį bendrą visų ES priemonių informacijos mainų valdymo srityje vertinimą, kurį Komisija pradėjo 2010 m. sausio mėn. Visų pirma vertinant ES PNR sistemos poreikį reikėtų atsižvelgti į dabar vykstančio darbo, susijusio su 2012 m. numatomu įdiegti Europos informacijos mainų modeliu, rezultatus.

Priimta Briuselyje 2011 m. kovo 25 d.

Peter HUSTINX

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas