

Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων επί της πρότασης απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρήση και τη διαβίβαση των φακέλων επιβατών (φάκελοι PNR) στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών

(2012/C 35/03)

Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ,

Έχοντας υπόψη τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 16,

Έχοντας υπόψη τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως τα άρθρα 7 και 8,

Έχοντας υπόψη την οδηγία 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών⁽¹⁾,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών⁽²⁾, και ιδίως το άρθρο 41,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ:

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Διαβούλευση με τον ΕΕΠΔ και στόχος της γνωμοδότησης

1. Στις 28 Νοεμβρίου 2011, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρήση και τη διαβίβαση των φακέλων επιβατών (φάκελοι PNR) στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών⁽³⁾ (στο εξής: η «συμφωνία»).
2. Στις 9 Νοεμβρίου 2011, ζητήθηκε άτυπα η γνώμη του ΕΕΠΔ σχετικά με το σχέδιο πρότασης, στο πλαίσιο ταχείας διαδικασίας. Στις 11 Νοεμβρίου 2011, ο ΕΕΠΔ εξέδωσε ορισμένες εμπιστευτικές παρατηρήσεις. Στόχος της παρούσας γνωμοδότησης είναι η συμπλήρωση των ως άνω παρατηρήσεων εν όψει της παρούσας πρότασης και η δημοσιοποίηση της άποψης του ΕΕΠΔ. Η παρούσα γνωμοδότηση βασίζεται επίσης σε παλαιότερες παρεμβάσεις του ΕΕΠΔ και της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 σχετικά με τους φακέλους PNR.

1.2. Πλαίσιο της πρότασης

3. Στόχος της συμφωνίας είναι να παράσχει σαφή νομική βάση για τη διαβίβαση δεδομένων PNR από την ΕΕ στις ΗΠΑ. Η διαβίβαση βασίζεται επί του παρόντος στη συμφωνία του 2007⁽⁴⁾, επειδή το Κοινοβούλιο αποφάσισε να αναστείλει την ψηφοφορία σχετικά με την παροχή της συγκατάθεσής του έως ότου ληφθούν υπόψη οι επιφυλάξεις του σχετικά με την προστασία των δεδομένων. Ειδικότερα, στο ψήφισμά του της 5ης Μαΐου 2010⁽⁵⁾, το Κοινοβούλιο περιέλαβε τις ακόλουθες απαιτήσεις:

⁽¹⁾ ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

⁽²⁾ ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σ. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 807 τελικό.

⁽⁴⁾ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής για την επεξεργασία και τη διαβίβαση δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR) από τους αερομεταφορείς στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (DHS) (ΕΕ L 204 της 4.8.2007, σ. 18).

⁽⁵⁾ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5ης Μαΐου 2010 σχετικά με την έναρξη των διαπραγματεύσεων για συμφωνίες σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) με τις ΗΠΑ, την Αυστραλία και τον Καναδά (ΕΕ C 81Ε της 15.3.2011, σ. 70). Βλ. επίσης ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13ης Μαρτίου 2003 σχετικά με τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων από τις αεροπορικές εταιρείες στην υπηρεσία μετανάστευσης των ΗΠΑ (ΕΕ C 61Ε της 10.3.2004, σ. 381), της 9ης Οκτωβρίου 2003 σχετικά με τη διαβίβαση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τις αεροπορικές εταιρείες στην περίπτωση των υπερατλαντικών πτήσεων: στάδιο των διαπραγματεύσεων με τις ΗΠΑ (ΕΕ C 81Ε της 31.3.2004, σ. 105), της 31ης Μαρτίου 2004 σχετικά με το σχέδιο απόφασης της Επιτροπής που επισημαίνει το κατάλληλο επίπεδο προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που περιέχονται στα Μητρώα Ονομάτων Επιβατών (PNR) που διαβιβάζονται στην Υπηρεσία Τελωνείων και Προστασίας των Συνόρων των Ηνωμένων Πολιτειών (ΕΕ C 103Ε της 29.4.2004, σ. 665), σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς το Συμβούλιο της 7ης Σεπτεμβρίου 2006 σχετικά με τις διαπραγματεύσεις για συμφωνία με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής που αφορά τη χρήση δεδομένων από τα μητρώα ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του διακρατικού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένου του οργανωμένου εγκλήματος (ΕΕ C 305Ε της 14.12.2006, σ. 250), ψήφισμα της 14ης Φεβρουαρίου 2007 σχετικά με την παγκόσμια εταιρεία διατραπεζικών χρηματοπιστωτικών τηλεπικοινωνιών (SWIFT), τη συμφωνία για την κατάσταση ονομάτων επιβατών (PNR) και το διατλαντικό διάλογο επί των θεμάτων αυτών (ΕΕ C 287Ε της 29.11.2007, σ. 349), και ψήφισμα της 12ης Ιουλίου 2007 σχετικά με τη συμφωνία PNR με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής [κείμενα εγκριθέντα, P6_TA(2007)0347]. Όλα τα έγγραφα είναι διαθέσιμα στη διεύθυνση <http://www.europarl.europa.eu>

- συμμόρφωση προς τη νομοθεσία προστασίας των δεδομένων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο
 - εκτίμηση αντικτύπου στην ιδιωτική ζωή πριν από την έγκριση οποιασδήποτε νομοθετικής πράξης
 - δοκιμή αναλογικότητας από την οποία να αποδεικνύεται ότι τα υφιστάμενα νομικά μέσα δεν είναι επαρκή
 - αυστηρός περιορισμός του σκοπού⁽⁶⁾ και περιορισμός της χρήσης δεδομένων PNR σε συγκεκριμένα εγκλήματα ή απειλές, εξεταζόμενα κατά περίπτωση
 - περιορισμός του αριθμού δεδομένων που συγκεντρώνονται
 - περιορισμός της διάρκειας των περιόδων αποθήκευσης
 - απαγόρευση εξόρυξης δεδομένων και δημιουργίας προφίλ
 - απαγόρευση αυτοματοποιημένων αποφάσεων οι οποίες επηρεάζουν σοβαρά τους πολίτες⁽⁷⁾
 - κατάλληλοι μηχανισμοί ανεξάρτητης επανεξέτασης και δικαστικής εποπτείας και δημοκρατικού ελέγχου
 - όλες οι διεθνείς διαβιβάσεις πρέπει να συνάδουν με τα πρότυπα προστασίας των δεδομένων της ΕΕ και να υποβάλλονται σε διαπίστωση επάρκειας.
4. Η παρούσα συμφωνία πρέπει να εξετασθεί στο πλαίσιο της συνολικής προσέγγισης σχετικά με τους φακέλους PNR, η οποία περιλαμβάνει διαπραγματεύσεις και με άλλες τρίτες χώρες [και συγκεκριμένα την Αυστραλία⁽⁸⁾ και τον Καναδά⁽⁹⁾] και πρόταση για δημιουργία συστήματος φακέλων PNR σε επίπεδο ΕΕ⁽¹⁰⁾. Εμπίπτει επίσης στο πεδίο των τρεχουσών διαπραγματεύσεων για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ σχετικά με την ανταλλαγή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις⁽¹¹⁾. Σε σχέση με τις γενικότερες εξελίξεις στον τομέα, η συμφωνία μονογραφήθηκε λίγες εβδομάδες πριν από την αναμενόμενη έγκριση των προτάσεων για την αναδωρόσηση του γενικού πλαισίου προστασίας των δεδομένων⁽¹²⁾.
5. Ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για τη συνολική αυτή προσέγγιση, στόχος της οποίας είναι να παράσχει ένα ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο για τη σύναψη συμφωνιών σχετικά με φακέλους PNR σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις της ΕΕ. Εντούτοις, εκφράζει τη λύπη του για το γεγονός ότι η παρούσα συγκυρία δεν επιτρέπει να διασφαλισθεί στην πράξη η συνεκτικότητα των εν λόγω συμφωνιών με τους νέους κανόνες της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων. Επιθυμεί να υπενθυμίσει επίσης ότι η γενική συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ σχετικά με τις ανταλλαγές δεδομένων πρέπει να εφαρμόζεται στη συμφωνία για τους φακέλους PNR μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ.

⁽⁶⁾ Περιορίζεται σε σκοπούς επιβολής του νόμου και διαφύλαξης της ασφάλειας σε περιπτώσεις οργανωμένων και διεθνικών σοβαρών μορφών εγκλήματος ή διασυνοριακής φύσεως τρομοκρατίας, βάσει των νομικών ορισμών που περιέχονται στην απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 164 της 22.6.2002, σ. 3) και στην απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης (ΕΕ L 190 της 18.7.2002, σ. 1).

⁽⁷⁾ «Καμιά απόφαση απαγόρευσης πτήσης ή έρευνας ή δίωξης δεν επιτρέπεται να ληφθεί με βάση αποκλειστικά τα αποτελέσματα τέτοιων αυτοματοποιημένων αναζητήσεων ή φυλλομετρήσεων βάσεων δεδομένων».

⁽⁸⁾ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Αυστραλίας για την επεξεργασία και τη διαβίβαση, από τους αερομεταφορείς, δεδομένων από τις καταστάσεις επιβατών (Passenger Name Record - PNR) προς την Υπηρεσία Τελωνίων και Προστασίας των Συνόρων της Αυστραλίας (Australian Customs and Border Protection Service), η οποία υπογράφηκε στις 29 Σεπτεμβρίου 2011.

⁽⁹⁾ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης του Καναδά σχετικά με την επεξεργασία εκ των προτέρων πληροφοριών σχετικά με τους επιβάτες και των καταστάσεων με τα ονόματα των επιβατών (ΕΕ L 82 της 21.3.2006, σ. 15).

⁽¹⁰⁾ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων (COM/2011/0032 τελικό).

⁽¹¹⁾ Στις 3 Δεκεμβρίου 2010, το Συμβούλιο ενέκρινε την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά τη διαβίβαση και την επεξεργασία αυτών με σκοπό την πρόληψη, διερεύνηση, διαπίστωση ή δίωξη αξιόποινων πράξεων, περιλαμβανομένης της τρομοκρατίας, στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Βλ. ανακοίνωση Τύπου της Επιτροπής στη διεύθυνση <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1661>

⁽¹²⁾ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής με θέμα Συνολική προσέγγιση όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 4 Νοεμβρίου 2010, COM(2010) 609 τελικό, καθώς και τις επακόλουθες σχετικές εξελίξεις.

2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

6. Σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, κάθε περιορισμός θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών πρέπει να είναι αναγκαίος, αναλογικός και να προβλέπεται από τον νόμο. Όπως έχουν αναφέρει επανειλημμένως ο ΕΕΠΔ⁽¹³⁾ και η ομάδα εργασίας του άρθρου 29⁽¹⁴⁾, η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα των συστημάτων φακέλων PNR και των μαζικών διαβιβάσεων δεδομένων PNR σε τρίτες χώρες δεν έχει αποδειχθεί ακόμη. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων συμμερίζονται επίσης την άποψη αυτή⁽¹⁵⁾. Οι ειδικές παρατηρήσεις που ακολουθούν δεν θίγουν την παρούσα προκαταρκτική και θεμελιώδη παρατήρηση.
7. Καίτοι η παρούσα συμφωνία εισάγει ορισμένες βελτιώσεις σε σύγκριση με εκείνη του 2007, ειδικότερα δε καθιερώνει κατάλληλες εγγυήσεις στο πεδίο της ασφάλειας των δεδομένων και της εποπτείας, δεν φαίνεται να ικανοποιούνται ούτε οι κύριες ανησυχίες που διατυπώθηκαν στις προαναφερόμενες γνωμοδοτήσεις ούτε οι προϋποθέσεις που έθεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προκειμένου να παράσχει τη συγκατάθεσή του⁽¹⁶⁾.

3. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

3.1. Αναγκαιότητα αποσαφήνισης του σκοπού

8. Το άρθρο 4 παράγραφος 1 της συμφωνίας ορίζει ότι οι ΗΠΑ επεξεργάζονται τους φακέλους PNR με σκοπό την πρόληψη, την ανίχνευση, τη διερεύνηση και τη δίωξη α) τρομοκρατικών αξιόποινων πράξεων και άλλων συναφών εγκλημάτων, και β) άλλων εγκλημάτων για τα οποία προβλέπεται στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον τριών ετών και τα οποία έχουν διεθνικό χαρακτήρα. Ορισμένες από τις έννοιες αυτές εξειδικεύονται περαιτέρω.
9. Παρότι οι ορισμοί αυτοί είναι πιο σαφείς από εκείνους που περιέχονταν στη συμφωνία του 2007, εξακολουθούν να περιέχουν αόριστες έννοιες και εξαιρέσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε υπερβάσεις της αρχής του περιορισμού του σκοπού και να κλονίσουν την ασφάλεια δικαίου. Ειδικότερα:
- Στο άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο i), η διατύπωση «συμπεριφορά η οποία (...) φαίνεται ότι έχει ως στόχο να εκφοβίσει ή να επιβάλει εξαναγκασμό» [ή] «να επηρεάσει την πολιτική μιας κυβέρνησης» μπορεί να αναφέρεται επίσης σε δραστηριότητες οι οποίες δεν μπορούν να θεωρηθούν τρομοκρατικές αξιόποινες πράξεις σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου⁽¹⁷⁾. Οι διατυπώσεις «φαίνεται ότι», «εκφοβίσει» και «επηρεάσει» πρέπει να αποσαφηνισθούν για να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο αυτό.
 - Το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο β) πρέπει να περιέχει κατάλογο συγκεκριμένων αδικημάτων. Η αναφορά σε «άλλα εγκλήματα για τα οποία προβλέπεται στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον τριών ετών» δεν επαρκεί, καθώς το κατώτατο αυτό όριο ποινής προβλέπεται για διαφορετικά αδικήματα στην ΕΕ και στις ΗΠΑ καθώς και στα επιμέρους κράτη μέλη της ΕΕ και στις πολιτείες των ΗΠΑ.

⁽¹³⁾ Γνωμοδότηση ΕΕΠΔ της 25ης Μαρτίου 2011 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων. Επίσης, γνωμοδότηση ΕΕΠΔ της 15ης Ιουλίου 2011 περί της πρότασης απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Αυστραλίας για την επεξεργασία και τη διαβίβαση, από τους αερομεταφορείς, δεδομένων από τις καταστάσεις επιβατών (Passenger Name Record — PNR) προς την Υπηρεσία Τελωνείων και Προστασίας των Συνόρων της Αυστραλίας (Australian Customs and Border Protection Service), γνωμοδότηση ΕΕΠΔ της 19ης Οκτωβρίου 2010 σχετικά με τη γενική προσέγγιση για τις διαβιβάσεις δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR) σε τρίτες χώρες και γνωμοδότηση ΕΕΠΔ της 20ης Δεκεμβρίου 2007 όσον αφορά το σχέδιο πρότασης απόφασης-πλαισίου του Συμβουλίου για τη χρήση των δεδομένων των καταστάσεων με τα ονόματα των επιβατών (PNR) με σκοπό την επιβολή του νόμου. Όλα τα έγγραφα είναι διαθέσιμα στη διεύθυνση <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁴⁾ Γνώμη WP29 10/2011 για την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών, για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων· γνώμη 7/2010 σχετικά με την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη γενική προσέγγιση για τις διαβιβάσεις δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR) σε τρίτες χώρες· γνώμη 5/2007 σχετικά με τη συναφθείσα τον Ιούλιο του 2007 συμφωνία παρακολούθησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής για την επεξεργασία και τη διαβίβαση δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR) από τους αερομεταφορείς στο Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών· τέλος, γνώμη 4/2003 σχετικά με το επίπεδο προστασίας που εξασφαλίζεται στις ΗΠΑ όσον αφορά τη διαβίβαση δεδομένων των επιβατών. Όλα τα έγγραφα είναι διαθέσιμα στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/2011_en.htm

⁽¹⁵⁾ Γνωμοδότηση FRA της 14ης Ιουνίου 2011 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων (διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-PNR-Opinion-June2011.pdf>) και γνωμοδότηση ΕΟΚΕ της 5ης Μαΐου 2011 επί της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων (διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions-15579>).

⁽¹⁶⁾ Βλέπε υποσημείωση 5.

⁽¹⁷⁾ Απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 164 της 22.6.2002, σ. 3).

- Τα ήσσονος βαρύτητας αδικήματα πρέπει να αποκλείονται σαφώς από τον σκοπό της συμφωνίας.
- Στο άρθρο 4 παράγραφος 2, πρέπει να οριστεί η έννοια της «σοβαρής απειλής», η δε χρήση δεδομένων PNR, «όταν διατάσσεται από δικαστήριο», πρέπει να περιορίζεται στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1.
- Ομοίως, για την αποφυγή της εφαρμογής του άρθρου 4 παράγραφος 3 σε σκοπούς όπως ο έλεγχος των συνόρων, πρέπει να διευκρινισθεί ότι μόνον άτομα ύποπτα για συμμετοχή σε οποιαδήποτε από τις αξιόποινες πράξεις που απαριθμούνται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 μπορούν να «υποβληθούν σε αυστηρότερες ανακρίσεις ή εξετάσεις».

3.2. Αναγκαιότητα περιορισμού του καταλόγου δεδομένων PNR που διαβιβάζονται

10. Το παράρτημα Ι της συμφωνίας περιέχει 19 είδη δεδομένων που διαβιβάζονται στις ΗΠΑ. Τα περισσότερα εξ αυτών ανήκουν σε διαφορετικές κατηγορίες δεδομένων, είναι δε ταυτόσημα με τα πεδία δεδομένων που προβλέπονται στη συμφωνία του 2007 και που ήδη κρίθηκαν δυσανάλογα από τον ΕΕΠΔ και την ομάδα εργασίας του άρθρου 29 ⁽¹⁸⁾.
11. Η διαπίστωση αυτή αφορά ειδικότερα το πεδίο «Γενικές παρατηρήσεις, συμπεριλαμβανομένων OSI ⁽¹⁹⁾, SSI ⁽²⁰⁾ και SSR ⁽²¹⁾», το οποίο μπορεί να αποκαλύπτει δεδομένα που σχετίζονται με θρησκευτικές πεποιθήσεις (π.χ. προτιμήσεις γευμάτων) ή με την υγεία (π.χ. αίτημα για αναπηρικό καροτσάκι). Τέτοια ευαίσθητα δεδομένα πρέπει να αποκλείονται ρητώς από τον κατάλογο.
12. Αξιολογώντας την αναλογικότητα του καταλόγου, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι, επειδή η διαβίβαση πραγματοποιείται νωρίτερα (άρθρο 15 παράγραφος 3 της συμφωνίας), οι κατηγορίες αυτές αφορούν όχι μόνον τους πραγματικούς ταξιδιώτες αλλά και πρόσωπα τα οποία τελικά δεν ταξιδεύουν (π.χ. λόγω ακυρώσεων).
13. Επιπλέον, η ύπαρξη ανοικτών πεδίων δεδομένων μπορεί να υποσκάψει την ασφάλεια δικαίου. Κατηγορίες όπως «κάθε διαθέσιμη πληροφορία για σύνδεσμο επαφής», «όλες οι πληροφορίες σχετικά με τις αποσκευές» και «γενικές παρατηρήσεις» πρέπει να ορίζονται πληρέστερα.
14. Επομένως, ο κατάλογος πρέπει να περιορισθεί. Σύμφωνα με τη γνώμη της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 ⁽²²⁾, θεωρούμε ότι τα δεδομένα πρέπει να περιορίζονται στις ακόλουθες πληροφορίες: κωδικός ανεύρεσης φακέλου του επιβάτη (PNR record locator code), ημερομηνία κράτησης, προβλεπόμενη(ες) ημερομηνία(ες) ταξιδιού, ονοματεπώνυμο επιβάτη, άλλα ονόματα που εμφανίζονται στο PNR, πλήρες δρομολόγιο του ταξιδιού, ενδείξεις δωρεάν εισιτηρίων, εισιτήρια άνευ επιστροφής, ticketing field information (πληροφορίες πεδίου έκδοσης εισιτηρίων), δεδομένα ATFQ (Automatic Ticket Fare Quote), αριθμός εισιτηρίου, ημερομηνία έκδοσης εισιτηρίου, ιστορικό μη εμφάνισης (no show history), αριθμός αποσκευών, αριθμοί επίσημης των αποσκευών, πληροφορίες σχετικά με επιβάτη τελευταίας στιγμής (go show information), αριθμός αποσκευών σε κάθε τμήμα της διαδρομής, εκούσιες/ακούσιες αλλαγές θέσης, λεπτομέρειες σχετικά με τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στα δεδομένα PNR όσον αφορά τα προαναφερθέντα στοιχεία.

3.3. Το DHS δεν πρέπει να επεξεργάζεται ευαίσθητα δεδομένα

15. Το άρθρο 6 της συμφωνίας ορίζει ότι το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας (Department of Homeland Security — DHS) χρησιμοποιεί αυτόματα συστήματα για το φιλτράρισμα και την απόκρυψη ευαίσθητων δεδομένων. Ωστόσο, τα ευαίσθητα δεδομένα αποθηκεύονται για τουλάχιστον 30 ημέρες και μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (άρθρο 6 παράγραφος 4). Ο ΕΕΠΔ επισημαίνει ότι ακόμη και μετά την απόκρυψή τους, τα δεδομένα αυτά παραμένουν «ευαίσθητα» και σχετίζονται με φυσικά πρόσωπα που μπορούν να αναγνωρισθούν.
16. Όπως έχει ήδη αναφέρει ο ΕΕΠΔ, το DHS δεν πρέπει να επεξεργάζεται ευαίσθητα δεδομένα τα οποία σχετίζονται με πολίτες της ΕΕ, ακόμη και εάν αυτά αποκρύπτονται κατά την παραλαβή τους. Ο ΕΕΠΔ συνιστά να οριστεί ρητά στο κείμενο της συμφωνίας ότι οι αερομεταφορείς δεν πρέπει να διαβιβάζουν ευαίσθητα δεδομένα στο DHS.

⁽¹⁸⁾ Βλ. προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις του ΕΕΠΔ και γνώμες της WP29.

⁽¹⁹⁾ Άλλες συμπληρωματικές πληροφορίες.

⁽²⁰⁾ Ειδικές υπηρεσιακές πληροφορίες.

⁽²¹⁾ Αιτήσεις ειδικών υπηρεσιών.

⁽²²⁾ Βλ. προπαρατεθείσα γνώμη WP29 4/2003.

3.4. Η περίοδος διατήρησης είναι υπερβολική

17. Το άρθρο 8 ορίζει ότι τα δεδομένα PNR θα διατηρούνται έως 5 έτη σε ενεργό βάση δεδομένων, ακολούθως δε θα μεταφέρονται σε αδρανή βάση δεδομένων και θα αποθηκεύονται για διάστημα έως 10 ετών. Αυτή η μέγιστη περίοδος διατήρησης 15 ετών είναι εμφανώς δυσανάλογη, ανεξάρτητα από το κατά πόσον τα δεδομένα διατηρούνται σε «ενεργό» ή σε «αδρανή» βάση δεδομένων, όπως έχουν ήδη υπογραμμίσει ο ΕΕΠΑ και η ομάδα εργασίας του άρθρου 29.
18. Στο άρθρο 8 παράγραφος 1 ορίζεται ότι τα δεδομένα θα «αποπροσωποποιούνται και [θα] αποκρύπτονται» έξι μήνες μετά την παραλαβή τους από το DHS. Ωστόσο, τόσο τα δεδομένα που αποκρύπτονται όσο και τα δεδομένα που αποθηκεύονται σε «αδρανή βάση δεδομένων» παραμένουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα εφόσον δεν ανωνυμοποιούνται. Επομένως, τα δεδομένα πρέπει να ανωνυμοποιούνται (με μη αναστρέψιμο τρόπο) ή να διαγράφονται αμέσως μετά την ανάλυση ή την πάροδο διαστήματος το πολύ 6 μηνών.

3.5. Χρήση της μεθόδου «προώθησης» και συχνότητα διαβιβάσεων

19. Ο ΕΕΠΑ εκφράζει την ικανοποίησή του για το άρθρο 15 παράγραφος 1, το οποίο ορίζει ότι τα δεδομένα θα διαβιβάζονται κάνοντας χρήση της μεθόδου «προώθησης». Ωστόσο, το άρθρο 15 παράγραφος 5 υποχρεώνει τους μεταφορείς να «παρέχουν πρόσβαση» σε δεδομένα PNR σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Προκειμένου να αποκλεισθεί οριστικά η χρήση του συστήματος «παροχής απευθείας πρόσβασης» στα δεδομένα, και εν όψει των ανησυχιών που προέβλεπε εκ νέου πρόσφατα η ομάδα εργασίας του άρθρου 29 ⁽²³⁾, συνιστούμε ενδέρμως να απαγορευτεί ρητά στη συμφωνία η δυνατότητα αξιωματούχων των ΗΠΑ να έχουν χωριστή πρόσβαση στα δεδομένα μέσω ενός συστήματος «απευθείας πρόσβασης».
20. Η συμφωνία πρέπει να καθορίζει τον αριθμό και την περιοδικότητα των διαβιβάσεων από τους αερομεταφορείς προς το DHS. Για λόγους βελτίωσης της ασφάλειας δικαίου, πρέπει να περιγράφονται επίσης αναλυτικότερα οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα επιτρέπονται πρόσθετες διαβιβάσεις.

3.6. Ασφάλεια δεδομένων

21. Ο ΕΕΠΑ εκφράζει την ικανοποίησή του για το άρθρο 5 της συμφωνίας σχετικά με την ασφάλεια και την ακεραιότητα των δεδομένων και, ειδικότερα, την υποχρέωση ενημέρωσης των θιγόμενων φυσικών προσώπων σε περίπτωση συμβάντος σχετικού με την ιδιωτική ζωή. Ωστόσο, πρέπει να αποσαφηνισθούν τα ακόλουθα στοιχεία της ειδοποίησης περί παραβίασης των δεδομένων:
- Οι αποδέκτες της ειδοποίησης: πρέπει να προσδιορισθούν οι «αρμόδιες ευρωπαϊκές αρχές» οι οποίες επιβάλλεται να ενημερώνονται. Σε κάθε περίπτωση, μεταξύ των αρχών αυτών πρέπει να περιλαμβάνονται οι εθνικές αρχές προστασίας των δεδομένων. Πρέπει να ενημερώνεται επίσης η αρμόδια αρχή των ΗΠΑ.
 - Το κατώτατο όριο ειδοποίησης των ως άνω αρχών: πρέπει να οριστεί τι συνιστά «σημαντικό συμβάν που αφορά την ιδιωτική ζωή».
 - Πρέπει να προσδιορισθεί το περιεχόμενο της ειδοποίησης προς τα φυσικά πρόσωπα και τις αρχές.

22. Ο ΕΕΠΑ στηρίζει την υποχρέωση καταχώρησης ή τεκμηρίωσης κάθε πρόσβασης και επεξεργασίας των φακέλων PNR, καθώς η επιβολή παρόμοιων δεσμεύσεων θα καταστήσει δυνατό τον έλεγχο της συμμόρφωσης του DHS προς τους όρους χρήσης των δεδομένων PNR και θα επιτρέπει τη διακρίβωση κρουσμάτων μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης στο σύστημα.

3.7. Εποπτεία και επιβολή

23. Ο ΕΕΠΑ εκφράζει την ικανοποίησή του για το γεγονός ότι η συμμόρφωση με τις διασφαλίσεις για την προστασία της ιδιωτικής ζωής που περιέχονται στη συμφωνία θα υπόκειται σε ανεξάρτητη επανεξέταση και εποπτεία των υπευθύνων για την προστασία της ιδιωτικής ζωής στα Υπουργεία («Department Privacy Officers»), όπως ο επικεφαλής υπεύθυνος για την προστασία της ιδιωτικής ζωής («Chief Privacy Officer») στο DHS, όπως αναφέρεται στο άρθρο 14 παράγραφος 1. Ωστόσο, η ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικής άσκησης των δικαιωμάτων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα επιτάσσει όπως

⁽²³⁾ Βλ. επιστολή της 19ης Ιανουαρίου 2011 της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 προς την Επίτροπο Malmström σχετικά με τις συμφωνίες της ΕΕ με τις ΗΠΑ, τον Καναδά και την Αυστραλία για τους φακέλους PNR.

ο ΕΕΠΔ και οι εθνικές αρχές προστασίας των δεδομένων συνεργασθούν με το DHS σχετικά με τις διαδικασίες και τις πρακτικές λεπτομέρειες άσκησης των εν λόγω δικαιωμάτων⁽²⁴⁾. Ο ΕΕΠΔ θεωρεί ευπρόσδεκτη την αναφορά σε μια τέτοια συνεργασία στη συμφωνία.

24. Ο ΕΕΠΔ υποστηρίζει θερμά το δικαίωμα επανόρθωσης «ανεξαρτήτως ιθαγένειας, χώρας καταγωγής ή τόπου διαμονής», το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο. Ωστόσο, εκφράζει τη λύπη του για το γεγονός ότι το άρθρο 21 ορίζει ρητώς ότι η συμφωνία «δεν δημιουργεί ούτε παρέχει, δυνάμει του δικαίου των Ηνωμένων Πολιτειών, δικαιώματα ή οφέλη σε οποιοδήποτε [...] πρόσωπο». Ακόμη και αν παρέχεται δικαίωμα «δικαστικής επανεξέτασης» στις ΗΠΑ βάσει της συμφωνίας, το δικαίωμα αυτό ενδέχεται να μην είναι ισοδύναμο προς το δικαίωμα πραγματικής δικαστικής προσφυγής στην ΕΕ, ιδίως εν όψει του περιορισμού που αναφέρεται στο άρθρο 21.

3.8. Περαιτέρω εθνική και διεθνής διαβίβαση

25. Το άρθρο 16 της συμφωνίας απαγορεύει τη διαβίβαση των δεδομένων σε εθνικές αρχές οι οποίες δεν παρέχουν στους φακέλους PNR «ισοδύναμες ή συγκρίσιμες» διασφαλίσεις με εκείνες που ορίζονται στην παρούσα συμφωνία. Ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για τη διάταξη αυτή. Ωστόσο, ο κατάλογος των αρχών που ενδέχεται να λάβουν δεδομένα PNR πρέπει να αποσαφηνισθεί περαιτέρω. Όσον αφορά τις διεθνείς διαβιβάσεις, η συμφωνία ορίζει ότι αυτές πρέπει να πραγματοποιούνται μόνον εάν η σκοπούμενη χρήση του παραλήπτη συνάδει με την παρούσα συμφωνία και προβλέπει διασφαλίσεις προστασίας της ιδιωτικής ζωής «αντίστοιχες» με εκείνες που προβλέπονται στη συμφωνία, εκτός από τις επείγουσες περιπτώσεις.
26. Όσον αφορά τους όρους «ισοδύναμες», «συγκρίσιμες» ή «αντίστοιχες» που χρησιμοποιούνται στη συμφωνία, ο ΕΕΠΔ επιθυμεί να επισημάνει ότι καμία εγχώρια ή διεθνής περαιτέρω διαβίβαση δεν πρέπει να πραγματοποιείται από το DHS, εκτός εάν ο παραλήπτης προβλέπει διασφαλίσεις οι οποίες είναι τουλάχιστον εξίσου αυστηρές με εκείνες που θεσπίζονται στην παρούσα συμφωνία. Η συμφωνία πρέπει επίσης να διευκρινίζει ότι η διαβίβαση δεδομένων PNR πραγματοποιείται κατά περίπτωση, να διασφαλίζει ότι θα διαβιβάζονται μόνον τα αναγκαία δεδομένα στους εκάστοτε αποδέκτες και να μην επιτρέπει καμία εξαίρεση. Επιπλέον, ο ΕΕΠΔ συνιστά να υπόκεινται οι διαβιβάσεις δεδομένων σε τρίτες χώρες σε προηγούμενη δικαστική έγκριση.
27. Το άρθρο 17 παράγραφος 4 ορίζει ότι, όταν τα δεδομένα κατοίκου κράτους μέλους της ΕΕ διαβιβάζονται σε τρίτη χώρα, οι αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους πρέπει να ενημερώνονται για περιπτώσεις στις οποίες το DHS είναι ενήμερο για την κατάσταση αυτή. Η προϋπόθεση αυτή πρέπει να αφαιρεθεί, καθώς το DHS πρέπει να είναι πάντοτε ενήμερο για τις περαιτέρω διαβιβάσεις σε τρίτες χώρες.

3.9. Τύπος και επανεξέταση της συμφωνίας

28. Δεν είναι σαφές ποιος είναι ο νομικός τύπος που επιλέγουν οι ΗΠΑ για τη σύναψη της παρούσας συμφωνίας και με ποιον τρόπο η συμφωνία θα καταστεί νομικά δεσμευτική στις ΗΠΑ. Το σημείο αυτό πρέπει να αποσαφηνισθεί.
29. Το άρθρο 20 παράγραφος 2 εξετάζει τη συνεκτικότητα με το κυοφορούμενο σύστημα φακέλων PNR της ΕΕ. Ο ΕΕΠΔ σημειώνει ότι οι διαβουλεύσεις για την προσαρμογή της παρούσας συμφωνίας πρέπει να εξετάζουν ιδίως «κατά πόσον οποιοδήποτε μελλοντικό σύστημα της ΕΕ για τους φακέλους PNR θα εφαρμόζει λιγότερο αυστηρά πρότυπα προστασίας δεδομένων από αυτά που προβλέπονται στην παρούσα συμφωνία». Για λόγους διασφάλισης της αναγκαίας συνεκτικότητας, κάθε προσαρμογή πρέπει επίσης (και πρωτίστως) να λαμβάνει υπόψη τις τυχόν αυστηρότερες διασφαλίσεις που θα ισχύουν σε οποιοδήποτε μελλοντικό σύστημα φακέλων PNR.
30. Η συμφωνία πρέπει να τύχει επανεξέτασης και εν όψει του νέου πλαισίου για την προστασία των δεδομένων και της ενδεχόμενης σύναψης γενικής συμφωνίας μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ σχετικά με την ανταλλαγή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Θα μπορούσε να προστεθεί μια νέα διάταξη, παρόμοια με εκείνη του άρθρου 20 παράγραφος 2, η οποία θα αναφέρει ότι «εάν και όταν θεσπισθεί νέο νομικό πλαίσιο για την προστασία των δεδομένων στην ΕΕ

⁽²⁴⁾ Για παράδειγμα, η ομάδα εργασίας του άρθρου 29 έχει ήδη παράσχει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ενημέρωση των επιβατών [βλ. γνώμη WP29 2/2007 της 15ης Φεβρουαρίου 2007 (όπως αναθεωρήθηκε και επικαιροποιήθηκε στις 24 Ιουνίου 2008) σχετικά με την ενημέρωση των επιβατών για τη διαβίβαση στις αρχές των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής δεδομένων που περιέχονται στο σύστημα καταστάσεων με τα ονόματα των επιβατών (PNR), διαθέσιμες στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2008/wp151_el.pdf].

ή συναφθεί νέα συμφωνία σχετικά με την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ, πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις μεταξύ των μερών για να καθοριστεί κατά πόσον η παρούσα συμφωνία θα προσαρμοστεί αναλόγως. Στις διαβουλεύσεις αυτές θα εξεταστεί ιδίως το κατά πόσον οποιαδήποτε τροποποίηση του νομικού πλαισίου της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων ή οποιαδήποτε μελλοντική συμφωνία για την προστασία των δεδομένων μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ θα εφαρμόζει αυστηρότερες διασφαλίσεις για την προστασία των δεδομένων από εκείνες που προβλέπονται στην παρούσα συμφωνία».

31. Όσον αφορά την επανεξέταση της συμφωνίας (άρθρο 23), ο ΕΕΠΔ θεωρεί ότι οι εθνικές αρχές προστασίας των δεδομένων πρέπει να περιλαμβάνονται ρητώς στην ομάδα επανεξέτασης. Η επανεξέταση πρέπει να επικεντρωθεί, μεταξύ άλλων, στην αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των μέτρων, στην πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα, και στον έλεγχο του τρόπου εξέτασης των αιτημάτων των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα, ιδίως όταν δεν επιτρέπεται άμεση πρόσβαση. Πρέπει εξάλλου να προσδιορίζεται η συχνότητα των επανεξετάσεων.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

32. Ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για τις διασφαλίσεις σχετικά με την ασφάλεια των δεδομένων και την εποπτεία οι οποίες προβλέπονται στη συμφωνία, καθώς και για τις βελτιώσεις που αυτή περιέχει σε σύγκριση με τη συμφωνία του 2007. Εντούτοις, παραμένουν πολλές ανησυχίες, ιδίως όσον αφορά τη συνεκτικότητα της συνολικής προσέγγισης σχετικά με τους φακέλους PNR, τον σεβασμό της αρχής του περιορισμού του σκοπού, τις κατηγορίες δεδομένων που θα διαβιβάζονται στο DHS, την επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων, την περίοδο διατήρησης, τις εξαιρέσεις στη μέθοδο «προώθησης», τα δικαιώματα των προσώπων στα οποία αναφέρονται τα δεδομένα και τις περαιτέρω διαβιβάσεις.
33. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν θίγουν τις απαιτήσεις αναγκαιότητας και αναλογικότητας για κάθε σύμφωνο με το υφιστάμενο πλαίσιο νομιμότητας σύστημα φακέλων PNR και κάθε συμφωνία η οποία προβλέπει τη μαζική διαβίβαση δεδομένων PNR από την ΕΕ σε τρίτες χώρες. Όπως επανέλαβε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του της 5ης Μαΐου, «η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα αποτελούν κεφαλαιώδεις αρχές χωρίς τις οποίες αποκλείεται να είναι αποτελεσματική η καταπολέμηση της τρομοκρατίας».

Βρυξέλλες, 9 Δεκεμβρίου 2011.

Peter HUSTINX

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων
