

Bruxelles, 12.1.2021.  
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Prijedlog

## **ODLUKE VIJEĆA**

**o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u Međunarodnoj organizaciji  
civilnog zrakoplovstva u pogledu izmjene 28. odjeljka D Priloga 9. Konvenciji o  
međunarodnom civilnom zrakoplovstvu**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **1. PREDMET PRIJEDLOGA**

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Europske unije u Međunarodnoj organizaciji civilnog zrakoplovstva (ICAO) u vezi s izmjenom 28. Priloga 9. (Olakšavanje) Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”). Vijeće ICAO-a donijelo je tu izmjenu 23. lipnja 2020.

Izmjena 28. odnosi se na pravila za obradu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR), kojima se bavi odjeljak D poglavlja 9. Priloga 9.

Podaci iz PNR-a osobni su podaci o putnicima koje zračni prijevoznici prikupljaju u svoje poslovne svrhe, za razliku od drugih podataka o putovanjima koji se prikupljaju u ime nadležnih tijela, kao što su unaprijed dostavljene informacije o putnicima. Tijela za izvršavanje zakonodavstva diljem svijeta sve više upotrebljavaju podatke iz PNR-a koje im prenesu zračni prijevoznici za borbu protiv terorizma i drugih oblika teških kaznenih djela.

### **2. KONTEKST PRIJEDLOGA**

#### **2.1. Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”)**

Cilj je Čikaške konvencije regulacija međunarodnog zračnog prijevoza. Stupila je na snagu 4. travnja 1947. i njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva ili ICAO.

Sve države članice EU-a stranke su Čikaške konvencije.

#### **2.2. Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva**

ICAO je specijalizirana agencija Ujedinjenih naroda. Ciljevi su te organizacije razvoj načela i tehnika međunarodne zračne plovidbe i poticanje planiranja i razvoja međunarodnog zračnog prijevoza.

Vijeće ICAO-a stalno je tijelo ICAO-a čije su članice 36 država ugovornica Konvencije koje na razdoblje od tri godine bira Skupština ICAO-a. Od 2019. do 2022. sedam država članica EU-a ima predstavnike u Vijeću ICAO-a<sup>1</sup>.

Obvezne funkcije Vijeća ICAO-a, navedene u članku 54. Čikaške konvencije, obuhvaćaju donošenje međunarodnih standarda i preporučenih praksi (SARP-ovi) u obliku priloga Čikaškoj konvenciji. Standardi su specifikacije za koje se smatra da je potrebna jedinstvena primjena, dok preporučene prakse nisu obvezne.

Vijeće ICAO-a saziva Skupštinu, koja je suvereno tijelo ICAO-a. Skupština ICAO-a zasjeda najmanje svake tri godine i utvrđuje smjer politike te organizacije za predstojeće trogodišnje razdoblje. Četrdeseto zasjedanje Skupštine ICAO-a održavalo se od 24. rujna do 4. listopada 2019. u Montrealu u Kanadi.

#### **2.3. Postupak ažuriranja standarda i preporučenih praksi ICAO-a (SARP-ovi) za PNR**

Izrada novih međunarodnih standarda i preporučenih praksi za PNR temelji se na Rezoluciji Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 2396 (2017.) donesenoj 21. prosinca 2017.<sup>2</sup> U skladu s Rezolucijom Ujedinjenih naroda, od država članica UN-a zahtijeva se da „radi promicanja

<sup>1</sup> To su Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Nizozemska i Finska.

<sup>2</sup> Rezolucija Vijeća sigurnosti 2396 (2017.) od 21. prosinca 2017. o prijetnjama međunarodnom miru i sigurnosti koje predstavljaju strani teroristički borci povratnici.

standarda i preporučenih praksi ICAO-a razviju kapacitete za prikupljanje, obradu i analizu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) te da osiguraju da podatke iz PNR-a upotrebljavaju sva njihova nadležna nacionalna tijela i da se ti podaci razmjenjuju sa svim tim tijelima, uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda”. U toj rezoluciji ICAO se poziva i „da surađuje sa svojim državama članicama na utvrđivanju standarda za prikupljanje, upotrebu, obradu i zaštitu podataka iz PNR-a”.

Izrada prijedloga za preispitivanje SARP-ova za PNR povjerena je stručnoj skupini, radnoj skupini ICAO-a za PNR koju je u ožujku 2019. osnovao Odbor za zračni promet (ATC) ICAO-a. Rad radne skupine završen je u prosincu 2019., a u siječnju 2020. preispitao ga je Odbor ICAO-a za olakšavanje.

Prijedloge Odbora ICAO-a za olakšavanje prihvatio je Odbor za zračni promet 7. veljače 2020. Nakon tog prihvaćanja uslijedilo je službeno savjetovanje s državama članicama ICAO-a u vidu ICAO-ova dopisa državama 2020 14E. Savjetovanje s državama završeno je 15. svibnja 2020.

Nakon savjetovanja s državama Tajništvo ICAO-a analiziralo je odgovore primljene od država i predstavilo prijedlog Odboru za zračni promet. Prijedlog Tajništva bio je gotovo identičan ishodu sastanka Odbora za olakšavanje održanog u siječnju 2020. Slično tome, na sastanku održanom 19. lipnja 2019. Odbor za zračni promet preporučio je Vijeću ICAO-a da donese SARP-ove za PNR koje je predstavilo Tajništvo, uz manje ispravke.

Na desetom sastanku svojeg 220. zasjedanja održanom 23. lipnja 2020. Vijeće ICAO-a donijelo je izmjenu 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji. Kao što je prethodno navedeno, Prilogom 9. utvrđuju se međunarodni standardi za olakšavanje, a njegovo poglavlje 9. odjeljak D odnosi se konkretno na PNR.

ICAO je 17. srpnja 2020. putem drugog dopisa državama (EC 6/3-20/71) obavijestio svoje države članice o donošenju izmjene 28. Izmjena bi stupila na snagu 30. listopada 2020., osim u slučaju da je većina država do tog datuma obavijestila o svojem neslaganju u skladu s člankom 90. Čikaške konvencije. Izmjena će proizvoditi učinke od 28. veljače 2021. Međutim, države članice ICAO-a mogu do 30. siječnja 2020. obavijestiti o svim razlikama između svojih domaćih propisa i praksi i onih uključenih u standarde utvrđene izmjenom 28. ako smatraju da postoje određene razlike između njihovih domaćih propisa ili praksi i bilo kojeg standarda. Navedena obavijest mora se dostaviti u skladu s člankom 38. Čikaške konvencije i primjenjivim mehanizmom za prijavu razlika.

#### **2.4. Aspekti izmjene 28. Priloga 9. koji se odnose na PNR**

Ako izmjena 28. stupi na snagu, postojeći standardi od 9.22. do 9.22.1. i preporučena praksa 9.23. zamijenit će se novim SARP-ovima od 9.23. do 9.38. Ti su SARP-ovi znatno detaljniji od postojećeg okvira i obuhvaćaju, među ostalim, aspekte povezane s ograničavanjem svrhe, nadzorom, pravima ispitanika, metodom prijenosa, zadržavanjem podataka, obradom osjetljivih podataka i odnosom između država ugovornica Čikaške konvencije u pogledu prijenosa podataka iz PNR-a. Neke od neobvezujućih smjernica iz dokumenta ICAO-a 9944 o utvrđivanju smjernica za podatke iz evidencije podataka o putnicima (PNR)<sup>3</sup> nadograđene su na nove standarde.

Standardom 9.23. od država ugovornica zahtijeva se da razviju sposobnost prikupljanja, uporabe, obrade i zaštite PNR-a te da pravila za praktičnu provedbu te sposobnosti prenesu u odgovarajući interni pravni i administrativni okvir u skladu sa SARP-ovima. Obvezujući

---

<sup>3</sup> ICAO, Smjernice za podatke iz evidencije podataka o putnicima (PNR), prvo izdanje – 2010.

karakter razvoja sposobnosti obrade PNR-a u skladu je s Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 2396 (2017.).

Standardom 9.24. zahtijeva se od država ugovornica, uz potpuno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, da jasno utvrde podatke iz PNR-a koji će se upotrebljavati u njihovu radu i odrede svrhe u koje nadležna tijela mogu upotrebljavati podatke iz PNR-a. Navedene svrhe ne bi trebale biti šire nego što je potrebno, uključujući pogotovo potrebe sigurnosti granica za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela. Osim toga, otkrivanje podataka iz PNR-a u državi primateljici ili u drugim državama trebalo bi biti ograničeno na tijela nadležna za izvršavanje relevantnih funkcija povezanih sa svrhama u koje se obrađuju podaci iz PNR-a. Ta bi tijela trebala osigurati i zaštitu usporedivu s onom koju pruža tijelo koje otkriva podatke.

Standardom 9.25. utvrđuju se zahtjevi u pogledu sigurnosti podataka i prava pojedinaca u vezi s obradom njihovih podataka iz PNR-a, među ostalim u pogledu nediskriminacije, pružanja informacija, upravne i sudske zaštite, pristupa podacima i mogućnosti traženja ispravaka, brisanja ili bilježenja. Preporučenom praksom 26. države se potiču da obavijeste pojedince o obradi njihovih podataka iz PNR-a te o pravima i pravnim sredstvima koja su im na raspolaganju.

Standardom 9.27. od država ugovornica zahtijeva se da automatiziranu obradu podataka iz PNR-a temelje na objektivnim, preciznim i pouzdanim kriterijima koji učinkovito upućuju na postojanje rizika a da pritom ne dovedu do nezakonite diferencijacije te da se suzdrže od toga da odluke koje dovode do znatnih štetnih radnji koje utječu na pravne interese pojedinaca donose isključivo na temelju automatizirane obrade podataka iz PNR-a.

U skladu sa standardom 9.28. države su dužne odrediti jedno ili više nadležnih domaćih tijela koja su ovlaštena provoditi neovisan nadzor nad zaštitom podataka iz PNR-a i utvrditi prikupljaju li se, upotrebljavaju, obrađuju i štite ti podaci uz potpuno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Standardom 9.29. države se sprečava da od zračnih prijevoznika zahtijevaju da prikupljaju podatke iz PNR-a koji nisu potrebni u okviru njihovih uobičajenih poslovnih postupaka ili da filtriraju takve podatke prije prijenosa. Tim se standardom zabranjuje i obrada osjetljivih podataka, to jest podataka iz PNR-a koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja, članstvo u sindikatima ili podatke koji se odnose na nečije zdravlje, spolni život ili seksualnu orijentaciju, osim u iznimnim i neposrednim okolnostima radi zaštite vitalnih interesa ispitanika ili druge fizičke osobe. Ako se takvi podaci prenose, države ih moraju izbrisati što je prije moguće.

Standardom 9.30. utvrđuju se obveze u vezi sa zadržavanjem podataka te depersonalizacijom i ponovnom personalizacijom podataka iz PNR-a, kojima se od država zahtijeva da te podatke čuvaju samo tijekom određenog razdoblja, kako je definirano u njihovu pravnom i administrativnom okviru, a to je razdoblje nužno i razmjerno za svrhe u koje se upotrebljavaju podaci iz PNR-a, te da ih prikriju nakon utvrđenog vremenskog okvira. Nakon prikrivanja, ponovna personalizacija trebala bi biti moguća samo ako se podaci trebaju upotrebljavati u vezi s tekućim slučajem, prijetnjom ili rizikom povezanim sa svrhama u koje se mogu obrađivati podaci iz PNR-a. Preporučenom praksom 9.32. predlaže se najdulje razdoblje čuvanja od pet godina, a preporučenom praksom 9.33. depersonalizacija podataka iz PNR-a u roku od šest mjeseci, a najkasnije dvije godine od trenutka kada ih prenesu zračni prijevoznici.

Standardom 9.33. utvrđuje se da bi se podaci iz PNR-a u pravilu trebali prenositi metodom „push” koja manje narušava privatnost. Tim se standardom nastoji i smanjiti opterećenje

zračnih prijevoznika ograničavanjem mogućnosti država da izriču novčane kazne za pogreške pri prijenosu u određenim okolnostima i zahtijevanjem da ograniče broj prijenosa metodom „push”.

Standardom 9.34.(a) od država ugovornica zahtijeva se da ne ograničavaju ili sprečavaju prijenos podataka iz PNR-a drugoj državi ugovornici koja poštuje nove standarde. Istodobno, standardom 9.34.(b) predviđa se da države ugovornice ICAO-a zadržavaju mogućnost uvođenja ili održavanja viših razina zaštite podataka iz PNR-a, u skladu sa svojim nacionalnim pravnim okvirom, i sklapanja dodatnih dogovora s drugim državama, posebno radi usklađivanja s njihovim unutarnjim pravnim zahtjevima, ili utvrđivanja detaljnijih odredaba povezanih s obradom i prijenosom podataka iz PNR-a, pod uvjetom da te mjere nisu na drugi način protivne ovim standardima.

U skladu sa standardom 9.35., od država ugovornica može se zatražiti da dokažu svoju usklađenost s novim standardima na zahtjev druge države. Ako države ugovornice utvrde da moraju spriječiti prijenos podataka iz PNR-a ili novčano kazniti zračnog prijevoznika, standardom 9.36. od njih se zahtijeva da to učine na transparentan način i s namjerom rješavanja situacije.

Preporučenom praksom 9.37. države se potiču da obavijeste druge koje s njima održavaju zračni prijevoz o svim znatnim promjenama u svojem programu PNR-a, među ostalim u pogledu usklađenosti sa SARP-ovima. U preporučenoj praksi 9.38. predlaže se da države ne kažnjavaju zračne prijevoznike dok pokušavaju riješiti sporove povezane s prijenosom podataka iz PNR-a.

## **2.5. Primjenjivi pravni okvir EU-a**

Obrada podataka iz PNR-a bitan je instrument u zajedničkom odgovoru EU-a na terorizam i teška kaznena djela te je jedan od temelja sigurnosne unije. Prepoznavanje i praćenje sumnjivih obrazaca putovanja na temelju obrade PNR-a kako bi se prikupili dokazi i, ako je primjenjivo, pronašli suradnici počinitelja kaznenih djela te razotkrile mreže kriminala pokazali su se ključnima za sprečavanje, otkrivanje, istragu i kazneni progon terorista i počinitelja teških kaznenih djela. Istodobno, obrada podataka iz PNR-a predstavlja zadiranje u prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka kako su utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje EU-a o temeljnim pravima („Povelja”). U skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, mora biti predviđena zakonom, poštovati bit predmetnih prava i, u skladu s načelom proporcionalnosti, biti dopuštena samo u onoj mjeri u kojoj je to potrebno i stvarno odgovara cilju od općeg interesa Unije ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Jedan od navedenih ciljeva od općeg interesa jest zaštita građana od ozbiljnih sigurnosnih prijetnji.

Europski parlament i Vijeće 27. travnja 2016. donijeli su Direktivu (EU) 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela<sup>4</sup>. Tom se direktivom nacionalnim tijelima omogućuje da od zračnih prijevoznika zahtijevaju prijenos podataka iz PNR-a, uz istodobno osiguravanje zaštite prava pojedinaca na privatnost i zaštitu podataka. Rok do kojeg su države članice morale prenijeti ovo zakonodavstvo u nacionalno zakonodavstvo bio je 25. svibnja 2018. Preispitivanje<sup>5</sup> prvih dviju godina primjene Direktive

<sup>4</sup> Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, SL L 119, 4.5.2016., str. 132.–149.

<sup>5</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o preispitivanju Direktive 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, COM(2020) 305 final. Za dodatne pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije priložen tom izvješću (SWD(2020) 128 final).

provedeno 2020. pokazalo je da su obradom podataka iz PNR-a postignuti opipljivi rezultati u borbi protiv terorizma i teških kaznenih djela.

U travnju 2016. Europski parlament i Vijeće donijeli su nova pravila EU-a o zaštiti podataka: Uredbu (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka ili GDPR<sup>6</sup>) i Direktivu (EU) 2016/680 (o zaštiti podataka u sektoru izvršavanja zakona<sup>7</sup>). Među ostalim, Općom uredbom o zaštiti podataka utvrđuju se pravila o međunarodnim prijenosima osobnih podataka koja se primjenjuju na prijenos podataka iz PNR-a koji provode zračni prijevoznici. Direktivom (EU) 2016/680 uređuje se obrada osobnih podataka koju provode tijela za izvršavanje zakonodavstva i upotpunjuje se režim Direktive (EU) 2016/681 o aspektima kao što su prava ispitanika i prijenos podataka tijelima za izvršavanje zakonodavstva u trećim zemljama, za svaki slučaj posebno.

Trenutačno su na snazi dva međunarodna sporazuma između EU-a i trećih zemalja (i to jedan s Australijom<sup>8</sup> i jedan sa Sjedinjenim Američkim Državama<sup>9</sup>) o obradi i prijenosu podataka iz PNR-a. Sud Europske unije izdao je 26. srpnja 2017. Mišljenje (dalje u tekstu „Mišljenje 1/15”<sup>10</sup>) o predviđenom Sporazumu o prijenosu i obradi podataka iz PNR-a između EU-a i Kanade, potpisanom 25. lipnja 2014. Sud je zaključio da se taj sporazum nije mogao sklopiti u predviđenom obliku jer neke njegove odredbe nisu u skladu s temeljnim pravima na privatnost i zaštitu osobnih podataka zaštićenima Poveljom. Konkretnije, Sud je protumačio da je relevantnim odredbama Povelje potrebna posebna zaštita u pogledu nadzora koji provodi neovisno tijelo, obrade osjetljivih podataka, automatizirane obrade podataka iz PNR-a i nediskriminacije, svrha u koje se podaci iz PNR-a mogu obrađivati te zadržavanja, upotrebljavanja, otkrivanja i daljnjeg prijenosa podataka iz PNR-a. Nakon što je Vijeće u prosincu 2017. donijelo pregovaračke smjernice, Komisija je u lipnju 2018. započela nove pregovore o PNR-u s Kanadom.

Općenito, sve više trećih zemalja prikuplja podatke iz PNR-a od zračnih prijevoznika, a nekoliko ih se proteklih godina obratilo Komisiji kako bi izrazile interes za sklapanje međunarodnog sporazuma o PNR-u s EU-om. Bez pravne osnove kojom bi se omogućio prijenos podataka, zračni prijevoznici nalaze se u situaciji sukoba zakona te se suočavaju s rizikom od novčanih kazni i drugih sankcija. U isto vrijeme, povrh provedbe Direktive (EU) 2016/681, države članice EU-a zahtijevaju od zračnih prijevoznika iz trećih zemalja da prenose podatke iz PNR-a njihovim odjelima za informacije o putnicima. Nekoliko trećih zemalja odbilo je takve prijenose, a još su neke prijetile da će ih odbiti, kao protumjera zbog nemogućnosti dobivanja podataka iz PNR-a od EU-a, čime se ugrožava učinkovitost EU-ova mehanizma za PNR.

---

<sup>6</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP), SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

<sup>7</sup> Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016., str. 89.

<sup>8</sup> Sporazum između Europske unije i Australije o obradi i prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) od strane zračnih prijevoznika australskoj carinskoj i graničnoj službi, SL L 186,

14.7.2012., str. 4. Trenutačno je u tijeku zajedničko preispitivanje i evaluacija tog sporazuma.

<sup>9</sup> Sporazum između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije o upotrebi i prijenosu podataka iz Zapisnika imena putnika Ministarstvu domovinske sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država, SL L 215, 11.8.2012., str. 5.

Trenutačno je u tijeku zajednička evaluacija tog sporazuma.

<sup>10</sup> Mišljenje 1/15 Suda (veliko vijeće), 26. srpnja 2017.

Pristup EU-a prijenosu podataka iz PNR-a trećim zemljama potječe iz 2010.<sup>11</sup> i prethodi donošenju Direktive (EU) 2016/681, reformi okvira EU-a za zaštitu podataka i Mišljenju 1/15 Suda. Strategijom EU-a za sigurnosnu uniju za razdoblje od 2020. do 2025. predviđa se preispitivanje pristupa kao srednjoročna mjera<sup>12</sup>.

### **3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE**

#### **3.1. Kontekst**

Unija snažno podupire razvoj novih međunarodnih standarda o PNR-u i aktivno pridonosi razradi SARP-ova utvrđenih u izmjeni 28. Priloga 9.

Predmet izmjene 28. odjeljka D poglavlja 9. Priloga 9. odnosi se na područje za koje Unija ima isključivu nadležnost u skladu s posljednjim dijelom članka 3. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) jer bi to moglo utjecati na zajednička pravila o PNR-u i zaštiti podataka.

Stoga je tijekom rasprava u okviru pripremnih tijela ICAO-a pristup država članica EU-a i Komisije (kao promatrača) vođen smjernicama utvrđenima u Odluci Vijeća (EU) 2019/2107 od 28. studenoga 2019. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Unije<sup>13</sup>. To stajalište odražava zahtjeve pravnog okvira EU-a o PNR-u i zaštiti podataka, posebno u skladu s Direktivom (EU) 2016/681, Uredbom (EU) 2016/679 i Direktivom (EU) 2016/680 te u skladu s Poveljom kako se tumači u relevantnoj sudskoj praksi Suda, posebno u Mišljenju 1/15.

Vijeće EU-a 25. ožujka 2020. potvrdilo je daljnje stajalište Unije<sup>14</sup> o odgovoru na ICAO-ov dopis državama 2020 14E u kojem je provedeno savjetovanje s državama ugovornicama o nacrtima SARP-ova. U stajalištu je pozdravljen rad ICAO-a na razvoju SARP-ova te je istaknuta važnost zaštite temeljnih prava u obradi PNR-a, uključujući zaštitu osobnih podataka. Stoga je podnesen prijedlog nacrta u cilju izmjene (tadašnjeg nacrta) standarda 9.34. Njegov je cilj bio ojačati tekst tog standarda kako bi se osiguralo da se sposobnost država ugovornica da uspostave strože zahtjeve za prijenos podataka iz PNR-a jasno odražava u SARP-ovima.

Treba napomenuti da u postupku revizije nakon savjetovanja s državama Tajništvo ICAO-a nije uzelo u obzir prijedloge nacrta koje su podnijele države članice EU-a ni izmjene koje su predložile druge države ugovornice ICAO-a te je zadržao nacrt teksta koji je na sastanku u siječnju 2020. donio Odbor za olakšavanje. Umjesto toga, Tajništvo ICAO-a predložilo je da bi „države koje su dale prijedloge za izmjenu odredbe trebalo pozvati da podnesu svoj(e) prijedlog(e) za izmjenu teksta iz stavka 9.34. na sljedećem sastanku Odbora za olakšavanje (FALP/12), planiranom za srpanj 2021.”

Na sastanku Vijeća ICAO-a 23. lipnja 2020., na kojem je donesena izmjena 28., države članice EU-a ponovno su naglasile važnost postizanja potrebne ravnoteže između dostupnosti podataka i zaštite podataka te su uputile na navedena stajališta Unije iznesena tijekom

---

<sup>11</sup> Komunikacija Komisije o globalnom pristupu prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) trećim zemljama, COM(2010) 492 final.

<sup>12</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 final.

<sup>13</sup> Odluka Vijeća (EU) 2019/2107 od 28. studenoga 2019. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu revizije poglavlja 9. Priloga 9. (Olakšavanje) Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu vezano za standarde i preporučene prakse za podatke iz evidencije podataka o putnicima, SL L 318, 10.12.2019., str. 117.–122.

<sup>14</sup> Stajalište Unije o odgovoru na dopis ICAO-a u pogledu revizije poglavlja 9. Priloga 9. (Olakšavanje) Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu s obzirom na standarde i preporučene prakse za podatke iz evidencije podataka o putnicima, ST 6744 2020 INIT.

postupka savjetovanja s državama. Istaknule su i važnost osiguravanja visokih razina zaštite podataka i izričito uputile na obveze koje proizlaze iz pravnog okvira EU-a. Konkretno, države članice EU-a naglasile su važnost SARP-ova, osobito standarda 9.34., tvrdeći da bi ga trebalo tumačiti na način da se državama članicama omogući da zadrže mogućnost da od drugih država ugovornica zahtijevaju ne samo da dokažu usklađenost svojeg pravnog okvira sa SARP-ovima nego i da ispune više standarde zaštite podataka, osobito za omogućivanje prijenosa podataka iz PNR-a, kada to zahtijevaju njihovi nacionalni pravni okviri.

### **3.2. Predloženo stajalište**

Ovaj Prijedlog odluke Vijeća potreban je za donošenje, u roku koji je određen u ICAO-ovu dopisu državama EC 6/3-20/71, stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u pogledu novih SARP-ova za PNR koje donosi Vijeće ICAO-a.

Novi SARP-ovi za PNR navedeni u izmjeni 28. (odjeljak D poglavlja 9. Priloga 9.) uglavnom su u skladu sa stajalištem Unije iz Odluke Vijeća (EU) 2019/2107. Njima se kao takvima određuju ambiciozne mjere zaštite u pogledu zaštite podataka, posebno prava ispitanika, nadzora koji provodi neovisno tijelo, osjetljivih podataka, automatizirane obrade podataka iz PNR-a i nediskriminacije, svrha u koje se podaci iz PNR-a mogu obrađivati te zadržavanja, upotrebe, otkrivanja i daljnjeg prijenosa podataka iz PNR-a.

Komisija smatra da SARP-ovi omogućuju postizanje znatnog napretka na međunarodnoj razini u pogledu zaštite i uporabe podataka iz PNR-a u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Stoga države članice EU-a ne bi trebale obavijestiti o neslaganju u skladu s člankom 90. Čikaške konvencije, posebno s obzirom na to da bi se takvim obavješćivanjem ugrozili naponi za uspostavu viših standarda za zaštitu podataka iz PNR-a diljem svijeta u usporedbi s postojećim pravilima ICAO-a o PNR-u.

U SARP-ovima, i to standardu 9.34.(b), uzima se u obzir i da države ugovornice, kao što su države članice EU-a, mogu zadržati mogućnost održavanja ili uvođenja viših razina zaštite u skladu sa svojim nacionalnim pravnim i upravnim okvirom te sklapanja dodatnih dogovora s drugim državama kako bi se utvrdile detaljnije odredbe o prijenosu podataka iz PNR-a. U skladu s pravom Unije, prijenosi podataka iz PNR-a obrađenih u EU-u tijelu za izvršavanje zakonodavstva u trećoj zemlji, koje provode zračni prijevoznici, moraju posebno ispunjavati zahtjeve iz poglavlja V. GDPR-a i one koji proizlaze iz Povelje, kako je osobito navedeno u Mišljenju 1/15 Suda. Ti su zahtjevi stroži od onoga što se zahtijeva u skladu sa SARP-ovima za PNR koje sadrži izmjena 28.

U tom kontekstu, standardom 9.34.(a) od država ugovornica zahtijeva se da ne ograničavaju ili sprečavaju prijenos podataka iz PNR-a drugoj državi ugovornici koja poštuje SARP-ove; trenutni tekst standarda 9.34., sa stajališta Europske unije i njezinih država članica, ne izražava dovoljno jasno u pravnom smislu da države članice EU-a nisu spriječene nametnuti te zahtjeve neovisno o standardu 9.34.

Zbog toga Komisija smatra da bi države članice trebale obavijestiti o postojanju razlike, u skladu s člankom 38. Čikaške konvencije. Navedena razlika, opisana u Prilogu ovom Prijedlogu odluke Vijeća, trebala bi ostati strogo ograničena na ono što je potrebno kako bi se izbjegla svaka sumnja u pogledu ovlasti država članica EU-a da nametnu strože zahtjeve za prijenos podataka iz PNR-a trećim zemljama, a time i ograniče takve prijenose ako ti zahtjevi nisu ispunjeni.



## **4. PRAVNA OSNOVA**

### **4.1. Postupovna pravna osnova**

#### *4.1.1. Načela*

Člankom 218. stavkom 9. UFEU-a predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tog tijela ili stranka tog sporazuma<sup>15</sup>.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”<sup>16</sup>.

#### *4.1.2. Primjena na ovaj predmet*

ICAO je tijelo osnovano na temelju međunarodnog sporazuma, odnosno Čikaške konvencije.

Izmjena 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji sadržava standarde koji su u načelu obvezujući za članice ICAO-a, među kojima su države članice Unije, i stoga predstavlja akt koji proizvodi pravne učinke. Međutim, neki od tih pravnih učinaka ovise o obavješćivanju o razlikama i uvjetima takvog obavješćivanja. Stoga je donošenje stajališta Unije u pogledu takvog obavješćivanja obuhvaćeno područjem primjene članka 218. stavka 9. UFEU-a.

Pravni učinci standarda i svih razlika o kojima treba obavijestiti pripadaju području obuhvaćenom pravilima Unije, posebno Direktivom (EU) 2016/681, kao i postojećim i budućim međunarodnim sporazumima o PNR-u koji se sklapaju između EU-a i trećih zemalja. To podrazumijeva da, u skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a, Unija ima isključivu nadležnost u tom pitanju.

Obavješćivanje o razlikama ne podrazumijeva dopunu ili izmjenu institucionalnog okvira Čikaškog sporazuma.

### **4.2. Materijalnoppravna osnova**

#### *4.2.1. Načela*

Materijalnoppravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koja je potrebna za glavni ili prevladavajući cilj ili element.

U pogledu akta kojim se istodobno želi postići više ciljeva ili koji ima više elemenata, koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na druge, materijalnoppravna osnova

---

<sup>15</sup> Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.: „[...] da je Unija, iako nije stranka Sporazuma o OIV-u, *ovlaštena utvrditi stajalište koje u njezino ime treba donijeti* u pogledu tih preporuka, uzimajući u obzir njihov izravan utjecaj na pravnu stečevinu Unije u tom području.”

<sup>16</sup> Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a iznimno se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama.

#### *4.2.2. Primjena na ovaj predmet*

Izmjena 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji ima ciljeve i elemente u područjima zaštite podataka i policijske suradnje. Ti elementi neodvojivo su povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na drugi.

Stoga materijalnopravnu osnovu predložene odluke čine sljedeće odredbe: članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a.

#### **4.3. Zaključak**

Pravna osnova predložene odluke trebali bi biti članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

Prijedlog

## **ODLUKE VIJEĆA**

### **o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u Međunarodnoj organizaciji civilnog zrakoplovstva u pogledu izmjene 28. odjeljka D Priloga 9. Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 16. stavak 2. i članak 87. stavak 2. točku (a), u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Konvencija o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu („Čikaška konvencija”), kojom se uređuje međunarodni zračni prijevoz, stupila je na snagu 4. travnja 1947. Njome je osnovana Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).
- (2) Države članice Unije države su ugovornice Čikaške konvencije i članice ICAO-a, pri čemu Unija ima status promatrača u određenim tijelima ICAO-a, uključujući Skupštinu ICAO-a i druga tehnička tijela.
- (3) U skladu s člankom 54. točkom (l) Čikaške konvencije, Vijeće ICAO-a donosi međunarodne standarde i preporučene prakse („SARP-ovi”).
- (4) Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (UN) odlučilo je u Rezoluciji 2396 (2017.) od 21. prosinca 2017. („RVSUN 2396 (2017.)”) da države članice UN-a, radi promicanja SARP-ova ICAO-a, moraju razviti kapacitete za prikupljanje, obradu i analizu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) te osigurati da podatke iz PNR-a upotrebljavaju sva nadležna nacionalna tijela i da se ti podaci razmjenjuju sa svim nadležnim nacionalnim tijelima uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela terorizma i s njima povezanih putovanja.
- (5) RVSUN-om 2396 (2017.) ICAO se poziva i da surađuje sa svojim državama ugovornicama na utvrđivanju standarda za prikupljanje, uporabu, obradu i zaštitu podataka iz PNR-a.
- (6) SARP-ovi za PNR navedeni su u odjeljku D poglavlja 9. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji. Ti su SARP-ovi dopunjeni dodatnim smjernicama, posebice Dokumentom ICAO-a 9944 o utvrđivanju smjernica za podatke iz PNR-a.
- (7) Vijeće ICAO-a 23. lipnja 2020. donijelo je izmjenu 28. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji kojom se u odjeljku D utvrđuje novi skup SARP-ova za države ugovornice kako bi razvile sposobnost prikupljanja, uporabe, obrade i zaštite podataka iz PNR-a za letove na svoje državno područje i iz njega, uz potporu odgovarajućeg pravnog i administrativnog okvira.

- (8) U skladu s člankom 90. Čikaške konvencije, ako većina država ugovornica ne obavijesti o neslaganju, izmjena 28. stupa na snagu tri mjeseca nakon roka za obavijest o neslaganju.
- (9) U skladu s člankom 38. Čikaške konvencije, svaka država ugovornica koja smatra neizvedivim da se u svakom pogledu pridržava takvih međunarodnih standarda ili postupaka ili da u potpunosti uskladi svoje propise ili praksu s bilo kojim međunarodnim standardom ili postupkom nakon njegove izmjene ili koja smatra da je potrebno donijeti propise ili praksu koji se u bilo kojem određenom dijelu razlikuju od onih utvrđenih međunarodnim standardom mora odmah obavijestiti ICAO o razlikama između vlastite prakse i prakse utvrđene međunarodnim standardom. Obavijest o takvoj razlici utječe na pravne učinke standarda koje je donio ICAO. Stajalište Unije o tom pitanju stoga treba utvrditi u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.
- (10) O izmjeni 28. države ugovornice ICAO-a obaviještene su dopisom EC 6/3-20/71. U skladu s tim dopisom, o svim razlikama u pogledu te izmjene i usklađenosti s njom mora se poslati obavijest do 30. siječnja 2021.
- (11) U Direktivi (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>17</sup>, čije se područje primjene u znatnoj mjeri preklapa s područjem koje obuhvaćaju SARP-ovi koje sadrži izmjena 28., Unija je donijela zajednička pravila o podacima iz PNR-a. Direktiva (EU) 2016/681 posebice uključuje sveobuhvatan skup pravila za zaštitu temeljnih prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka u kontekstu prijenosa podataka iz PNR-a državama članicama, koji provode zračni prijevoznici, te obrade tih podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.
- (12) Unija je donijela i zakonodavstvo o zaštiti osobnih podataka, posebno Uredbu (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>18</sup> i Direktivu (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>19</sup>, koje se primjenjuju na obradu podataka iz PNR-a koju provode zračni prijevoznici i drugi privatni operatori i tijela nadležna za sprečavanje, istragu, otkrivanje ili progon kaznenih djela i izvršavanje kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihovo sprečavanje.
- (13) Nadalje, trenutačno su na snazi dva međunarodna sporazuma o obradi i prijenosu podataka iz PNR-a između Unije i trećih zemalja, odnosno jedan s Australijom<sup>20</sup> i jedan sa Sjedinjenim Američkim Državama<sup>21</sup>. Sud Europske unije dao je

---

<sup>17</sup> Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132.).

<sup>18</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

<sup>19</sup> Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL L 119, 4.5.2016., str. 89.).

<sup>20</sup> Sporazum između Europske unije i Australije o obradi i prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) od strane zračnih prijevoznika australskoj carinskoj i graničnoj službi (SL L 186, 14.7.2012., str. 4.).

<sup>21</sup> Sporazum između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije o upotrebi i prijenosu podataka iz Zapisnika imena putnika Ministarstvu domovinske sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država (SL L 215, 11.8.2012., str. 5.).

26. srpnja 2017. Mišljenje 1/15<sup>22</sup> o predviđenom međunarodnom sporazumu o prijenosu i obradi podataka iz PNR-a između EU-a i Kanade (2014.).

- (14) Aspekti odjeljka D poglavlja 9. Priloga 9. Čikaškoj konvenciji, kako je revidiran izmjenom 28., koji su povezani s PNR-om odnose se na područje za koje Unija ima isključivu nadležnost u skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jer mogu utjecati na zajednička pravila o zaštiti i obradi podataka iz PNR-a.
- (15) U skladu s time, stajalište Unije o tom pitanju, za potrebe razrade onoga što je postalo izmjenom 28., doneseno je u skladu s Odlukom Vijeća (EU) 2019/2107<sup>23</sup>. To stajalište odražava zahtjeve prava Unije o zaštiti osobnih podataka i prijenosu podataka iz PNR-a trećim zemljama, posebno na temelju Uredbe (EU) 2016/679, Direktive (EU) 2016/680 i Direktive (EU) 2016/681, kao i zahtjeve koji proizlaze iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima kako je tumači Sud Europske unije, posebno u Mišljenju 1/15. Stajalište je bilo relevantno za rasprave koje su se odvijale u pripremnim tijelima ICAO-a, kao i za konačno glasanje u Vijeću ICAO-a.
- (16) SARP-ovi koje sadrži izmjena 28. uglavnom su u skladu sa stajalištem Unije iz Odluke Vijeća (EU) 2019/2107 te se njima određuju ambiciozne mjere zaštite u pogledu zaštite podataka, posebno prava ispitanika, nadzora koji provodi neovisno tijelo, osjetljivih podataka, automatizirane obrade podataka iz PNR-a i nediskriminacije, svrha u koje se podaci iz PNR-a mogu obrađivati te zadržavanja, upotrebe, otkrivanja i daljnjeg prijenosa podataka iz PNR-a.
- (17) Stoga, s obzirom na to da bi se izmjenom 28. omogućio znatan napredak na međunarodnoj razini u pogledu standarda za zaštitu podataka iz PNR-a, države članice Unije ne bi trebale obavijestiti o neslaganju na temelju članka 90. Čikaške konvencije.
- (18) Međutim, zahtjevi koji proizlaze iz prava Unije u pogledu prijenosa i obrade podataka iz PNR-a stroži su od SARP-ova iz izmjene 28.
- (19) Standardom 9.34.(a) od država ugovornica zahtijeva se da ne ograničavaju ili sprečavaju prijenos podataka iz PNR-a drugoj državi ugovornici koja poštuje SARP-ove. Iako u skladu sa standardom 9.34.(b) države ugovornice zadržavaju mogućnost održavanja ili uvođenja viših razina zaštite u skladu sa svojim nacionalnim pravnim i administrativnim okvirom te sklapanja dodatnih dogovora s drugim državama ugovornicama kako bi utvrdile detaljnije odredbe povezane s prijenosom podataka iz PNR-a, trenutačni tekst standarda 9.34. nije, sa stajališta Unije i njezinih država članica, pravno dovoljno jasan kako bi se osiguralo da države članice ne budu isključene iz propisivanja tih zahtjeva neovisno o standardu 9.34.
- (20) U tim okolnostima, kako bi se osigurala usklađenost s pravom Unije i SARP-ovima, države članice trebale bi službeno obavijestiti o postojanju razlike u smislu članka 38. Čikaške konvencije. Takva razlika trebala bi biti ograničena na standard 9.34. iz odjeljka D poglavlja 9. Priloga 9. toj konvenciji kako je revidiran izmjenom 28.
- (21) Stoga je primjereno utvrditi stajalište Unije u skladu s tim.
- (22) Irsku obvezuje Direktiva (EU) 2016/681 te stoga sudjeluje u donošenju ove Odluke.

---

<sup>22</sup> Mišljenje 1/15 Suda (veliko vijeće), 26. srpnja 2017., ECLI:EU:C:2017:592.

<sup>23</sup> Odluka Vijeća (EU) 2019/2107 od 28. studenoga 2019. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Vijeća Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva u pogledu revizije poglavlja 9. Priloga 9. (Olakšavanje) Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu vezano za standarde i preporučene prakse za podatke iz evidencije podataka o putnicima (SL L 318, 10.12.2019., str. 117.).

- (23) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (24) Stajalište Unije trebale bi izraziti države članice,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

*Članak 1.*

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u odgovoru na dopis državama EC 6/3-20/71, koji je 17. srpnja 2020. izdala Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO), navedeno je u Prilogu ovoj Odluci.

*Članak 2.*

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice.

*Članak 3.*

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće  
Predsjednik*