

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej umową

Celem umowy jest zapobieganie terroryzmowi i przestępstwom z nim związanych oraz innym poważnym przestępstwom o charakterze ponadnarodowym, w tym przestępczości zorganizowanej, a także zapobieganie uniknięciu zatrzymania i aresztowania poszukiwanych osób w związku z powyższymi przestępstwami, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw i wolności, a zwłaszcza prywatności.

Powyższy cel ma być osiągnięty przez ustanowienie zasad przekazywania przez przewoźników lotniczych danych dotyczących „imiennego rejestru pasażera” (Passenger Name Record – PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA (Department of Homeland Security – DHS).

Dane PNR mają ważne zastosowanie, na przykład w identyfikacji potencjalnych terrorystów; nawet dane sprzed kilku lat mogą mieć zasadnicze znaczenie dla znalezienia powiązań między osobami podejrzanymi o prowadzenie działalności terrorystycznej. Wśród kilkunastu kategorii danych mogą znajdować się takie dane jak adresy, numery telefoniczne, adresy poczty elektronicznej. Dane te, jak również numer jaki osoba często podróżująca posiada w ramach programu „frequent flyer”, mogą dostarczyć ważnego dowodu powiązań z terroryzmem.

W następstwie ataków terrorystycznych z dnia 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone wydały w listopadzie 2001 r. przepisy zobowiązujące przewoźników lotniczych wykonujących przeloty na trasach do i ze Stanów Zjednoczonych do udzielania dostępu elektronicznego dla Biura Cel i Ochrony Granic Stanów Zjednoczonych (United States Bureau of Customs and Border Protection – CBP) Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego do danych zawartych w ich zautomatyzowanych systemach rezerwacji i kontroli odlotów, zwanych „imiennym rejestrem pasażera” (PNR).

W czerwcu 2002 r. Komisja Europejska poinformowała władze Stanów Zjednoczonych, że chociaż uznaje zasadność wchodzących w grę interesów

ochrony, to przepisy te mogą być sprzeczne z prawodawstwem Wspólnoty i Państw Członkowskich w zakresie ochrony danych osobowych. Władze Stanów Zjednoczonych odroczyły wejście w życie nowych przepisów, ale ostatecznie odmówiły odstępiania od prawa nakładania kar na linie lotnicze niestosujące się do przepisów dotyczących elektronicznego dostępu do danych PNR po dniu 5 marca 2003 r. Od tego czasu szereg dużych linii lotniczych w Unii Europejskiej udzieliło organom Stanów Zjednoczonych dostępu do swoich danych PNR. Pozostała jednak potrzeba prawnego umocowania przetwarzania i przekazywania przez europejskich przewoźników lotniczych danych dotyczących pasażera do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych.

W związku z powyższym, na podstawie dokumentu zawierającego zobowiązanie ze strony CBP, Komisja podjęła negocjacje z władzami amerykańskimi w celu wypracowania porozumienia w zakresie przekazywania danych PNR. Po zakończeniu tych negocjacji Komisja wydała w dniu 14 maja 2004 r. decyzję¹⁾ (decyzja o odpowiedniej ochronie), stwierdzającą, że biuro ceł i ochrony granic Stanów Zjednoczonych (United States Bureau of Customs and Border Protection – CBP) zapewnia odpowiedni poziom ochrony danych PNR przekazywanych ze Wspólnoty.

W dniu 17 maja 2004 r. Rada wydała decyzję²⁾ zatwierdzającą zawarcie porozumienia pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi w sprawie przetwarzania i przekazywania do CBP przez przewoźników lotniczych mających siedzibę na terytorium państw członkowskich Wspólnoty danych PNR. Porozumienie to zostało podpisane w Waszyngtonie w dniu 28 maja 2004 r. i weszło w życie tego samego dnia.

¹⁾ Decyzja Komisji 2004/535/WE z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych zawartych w Passenger Name Record (PNR) pasażerów lotniczych przekazywanych do Biura Celnego i Ochrony Granic Stanów Zjednoczonych (Dz.U. L 235, str. 11).

²⁾ Decyzja Rady 2004/496/WE z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie zawarcia Porozumienia pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie przetwarzania i przekazywania danych dot. nazwy rekordu pasażera (PNR) przez przewoźników lotniczych do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, Biura Cel i Ochrony Granic (Dz.U. L 183, str. 83 i sprostowanie Dz.U. 2005, L 255, str. 168).

Jednakże Parlament Europejski wniósł do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (sprawa C-317/04) i decyzji o odpowiedniej ochronie (sprawa C-318/04), zarzucając w szczególności, że decyzja o odpowiedniej ochronie została wydana ultra vires (z przekroczeniem kompetencji), oraz że art. 95 WE nie stanowi właściwej podstawy prawnej do wydania decyzji zatwierdzającej zawarcie porozumienia, oraz że w obu przypadkach naruszone zostały prawa podstawowe. Na poparcie żądań Parlamentu do sprawy przed Trybunałem przystąpił w charakterze interwenienta, po raz pierwszy od powołania tego urzędu, Europejski Inspektor Danych Osobowych.

Orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2006 r. (sprawy połączone: C-317/04 i 318/04) – ze względu na błędną podstawę prawną – Decyzja Rady 2004/496/EC z dnia 17 maja 2004 r. została uchylona. Trybunał stwierdził również nieważność Decyzji Komisji 535/2004, w której uznano, że Biuro Ceł i Ochrony Granic Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA zapewnia właściwy poziom ochrony danych osobowych z punktu widzenia standardów dyrektywy 1995/46/EC w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz o swobodnym przepływie tych danych (załącznikiem do tej decyzji była lista zobowiązań Biura Ceł i Ochrony Granic w zakresie przestrzegania tych standardów). W wyniku orzeczenia Trybunału umowa UE-USA przestała obowiązywać od dnia 30 września 2006 r. Konieczne zatem stało się zawarcie nowej umowy opartej o prawidłową podstawę prawną.

Dnia 27 czerwca 2006 r. Rada upoważniła Prezydencję do otwarcia negocjacji nowej umowy, opartej o prawidłową podstawę prawną – tj. o art. 24 i 38 Traktatu o Unii Europejskiej. Negocjacje doprowadziły do podpisania w dniach 16 i 19 października 2006 r. tymczasowego porozumienia (Interim Agreement), które miało obowiązywać do czasu zawarcia definitywnej umowy z USA, nie dłużej jednak niż do 31 lipca 2007 r.

Jednocześnie 27 czerwca 2007 r. Unia Europejska i Stany Zjednoczone zakończyły negocjacje nowej, długoterminowej umowy o przetwarzaniu

i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych. Ponieważ celem porozumienia jest zapewnienie długoterminowego rozwiązania dla przekazywania i przetwarzania danych PNR, okres jego stosowania został określony na siedem lat.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że konsekwencją ewentualnego niepodpisania przedmiotowej umowy byłaby utrata przez przewoźników lotniczych podstawy prawnej do przekazywania danych PNR zgodnie z wymogiem DHS, co z kolei skutkowało mogłoby zawieszeniem wypełniania przez nich obowiązku nałożonego przez stronę amerykańską. Fakt niedostarczania danych do DHS naraziłby przewoźników na kary finansowe w wysokości nawet do 6000 USD za pasażera, co doprowadzić mogłoby do poważnych trudności finansowych przewoźników oraz zawieszenia operacji lotniczych do USA.

2. Stan prawny oraz skutki zawarcia umowy

Omawiane porozumienie zostało zawarte w formie właściwej umowy oraz przy wykorzystaniu wymiany pism między UE i USA stanowiących integralną część porozumienia.

Pismo Stanów Zjednoczonych wyjaśnia sposób w jaki DHS będzie gromadził, wykorzystywał i przechowywał dane PNR. Pismo Unii Europejskiej oznajmia otrzymanie noty Stanów Zjednoczonych i jednocześnie informuje, że akceptuje zapewnienia zawarte w liście USA odnośnie zakresu poziomu ochrony danych osobowych. Pisma stanowią integralną część Umowy, są to tzw. Zapewnienia.

Zgodnie z osiągniętym porozumieniem liczba gromadzonych danych PNR od europejskich przewoźników lotniczych została zredukowana z 34 do 19. Jednocześnie zapewniono, że DHS będzie mogło udzielać dostępu do danych PNR innym agencjom rządowym Stanów Zjednoczonych oraz państw trzecich tylko dla tych samych celów, dla których DHS będzie je sama wykorzystywała tzn. dla zwalczania i zapobiegania (1) terroryzmowi i przestępstwom z nim związanych; (2) innym poważnym przestępstwom o charakterze ponadnarodowym, w tym przestępczości zorganizowanej; (3)

zapobiegania uniknięcia zatrzymania i aresztowania poszukiwanych osób w związku z powyższymi przestępstwami.

Należy również podkreślić, że chociaż inne agencje rządowe USA będą miały prawo otrzymywać dane PNR na podstawie porozumienia, to nie będą one miały automatycznego i bezwarunkowego elektronicznego dostępu do bazy danych DHS. W związku z powyższym DHS jest nie tylko organem otrzymującym dane PNR, ale również agencją odpowiedzialną za sposób w jaki dane te są zarządzane przez inne agencje rządowe USA.

Główne kwestie objęte umową:

1. Obowiązek przesyłania przez przewoźników danych PNR został utrzymany. Jednakże w poprzednim porozumieniu, tylko określone jednostki DHS miały prawo domagać się przesyłania przedmiotowych danych (Biuro Ceu i Ochrony Granic). Zgodnie z długoterminową umową istnieje obowiązek przesyłania danych do DHS jako jednej instytucji.
2. Umowa stanowi, że zapewnienie o ochronie danych osobowych wyrażonych w piśmie USA są wiążące dla DHS. Jednocześnie umowa zakłada, że DHS zapewnia odpowiedni poziom ochrony tych danych. Sformułowanie to jest istotne ponieważ gwarantuje wspólne stanowisko państw unijnych w zakresie oceny ochrony danych osobowych przez DHS.
3. Strony będą dokonywać okresowych przeglądów stosowania porozumienia i tzw. Zapewnień wyrażonych w piśmie USA stanowiącym załącznik do umowy.
4. Została zawarta klauzula wzajemności, w której DHS oczekuje od UE, że nie będzie domagała się bardziej rygorystycznych środków ochrony danych osobowych niż sama stosuje.
5. DHS przejdzie do stosowania systemu otrzymywania danych PNR opierającego się na przesyłaniu danych przez przewoźników tak szybko jak to tylko możliwe. Ostateczny termin przejścia na ten system został określony na dzień 1 stycznia 2008 r., w odniesieniu do wszystkich przewoźników lotniczych, którzy wdrożyli taki system spełniający

wymagania techniczne DHS. Dane PNR będą otrzymywane przez DHS poprzez system poboru danych od przewoźników, tak długo jak przewoźnicy nie wdrożą systemu umożliwiającego przesyłanie danych.

Ponadto w piśmie Stanów Zjednoczonych, tzw. Zapewnieniach uregulowane są następujące kwestie:

1. DHS jest nie tylko organem otrzymującym dane PNR, ale również agencją odpowiedzialną za sposób w jaki dane te są zarządzane przez inne agencje rządowe USA.
2. DHS zachowuje dane PNR w aktywnej analitycznej bazie danych przez siedem lat, po którym to czasie dane otrzymają nieaktywny status nieoperacyjny. Dane o statusie nieoperacyjnym będą zachowane przez osiem lat, a dostęp do nich można uzyskać wyłącznie za zgodą urzędnika DHS wyższego szczebla wyznaczonego przez Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego i tylko w możliwej do zidentyfikowania sprawie, zagrożeniu lub ryzyku.
3. Strony będą dokonywać okresowych przeglądów stosowania porozumienia i tzw. Zapewnień wyrażonych w piśmie USA stanowiącym załącznik do umowy. W trakcie przeglądu UE będzie reprezentowana przez komisarza ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, zaś DHS – przez Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub przez wzajemnie zaakceptowanego urzędnika, którego za porozumieniem może wyznaczyć każda ze stron.
4. Szczególnie chronione dane UE PNR (tj. dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, członkostwo w związkach zawodowych oraz dane dotyczące zdrowia lub życia seksualnego danej osoby) będą filtrowane, usuwane i niewykorzystywane.
5. Podróżni będą informowani o przetwarzaniu danych PNR. DHS zobowiązał się dostarczać podróżnym informacji o przetwarzaniu danych PNR dzięki publikacjom w Rejestrze Federalnym i na swojej stronie internetowej. DHS dostarczy ponadto przedsiębiorstwom lotniczym plan powiadomienia dotyczącego gromadzenia danych PNR i odwołania,

które będą podawane do wiadomości publicznej. DHS i UE będą współpracować z zainteresowanymi stronami w przemyśle lotniczym, aby promować większą widoczność tego powiadomienia.

3. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej umową między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych

1. Ocena skutków prawnych

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych (DHS) (Umowa PNR z 2007 r.), podpisanej w Brukseli dnia 23 lipca 2007 r. oraz w Waszyngtonie dnia 26 lipca 2007 r. nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Umowa dotyczy w sposób bezpośredni praw i wolności obywatelskich gwarantowanych Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, co zostało potwierdzone w opiniach Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Umowa dotyczy przewoźników lotniczych wykonujących pasażerskie przewozy na trasach do/z USA oraz pośrednio pasażerów korzystających z ich usług. Na mocy umowy zostało stworzone zobowiązanie prawne do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA. Przewoźnik lotniczy obsługujący pasażerskie przewozy do/z Stanów Zjednoczonych jest zobligowany do przekazywania odpowiednich kategorii danych wymienionych w niniejszej umowie dla strony amerykańskiej. O przekazaniu danych PNR powinien zostać poinformowany pasażer korzystający z usług przewoźnika, co jest pośrednim skutkiem związania się Rzeczypospolitej Polskiej Umową i nie wynika bezpośrednio z jej przepisów. Umowa tworzy zatem pewne

zobowiązania dla podmiotów prawa krajowego, osób fizycznych i prawnych. Pośrednio nakłada na przewoźników lotniczych obowiązek informacyjny, co z kolei powoduje konieczność podjęcia przez nich odpowiednich działań.

Wykonanie przedmiotowej umowy nie wymaga przyjęcia dodatkowych, krajowych środków prawnych.

W trakcie prac nad przedmiotową umową w Radzie UE, podczas posiedzenia Coreper w dniu 19 lipca 2007 r., strona polska potwierdziła zgłoszenie ustnego oświadczenia w trybie artykułu 24 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, że będzie związana umową po przeprowadzeniu wewnętrznych procedur konstytucyjnych. Jednocześnie Rzeczpospolita Polska zgodziła się na tymczasowe stosowanie Umowy od momentu podpisania (Urząd Lotnictwa Cywilnego nie posiada treści przedmiotowego oświadczenia).

2. Ocena skutków społecznych

Podpisanie umowy ma na celu zapobieganie terroryzmowi i przestępstwom z nim związanych oraz innym poważnym przestępstwom o charakterze ponadnarodowym, w tym przestępczości zorganizowanej, a także ich zwalczanie, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw i wolności, a zwłaszcza prywatności. W związku z powyższym, przypuszczać należy, że podpisanie przedmiotowej umowy prowadzić będzie do podniesienia poziomu ochrony zarówno podróżnych korzystających z transportu lotniczego, jak również obywateli państw uczestniczących w wymianie danych.

3. Ocena skutków gospodarczych i finansowych

Nie przewiduje się, aby umowa miała pozytywne lub negatywne skutki gospodarcze i finansowe dla polskich podmiotów gospodarczych. Na podkreślenie zasługuje jednakże fakt, że konsekwencją ewentualnego niepodpisania przedmiotowej umowy byłaby utrata przez przewoźników lotniczych podstawy prawnej do przekazywania danych PNR zgodnie z wymogiem DHS, co z kolei skutkować mogłoby zawieszeniem wypełniania przez nich obowiązku nałożonego przez

stronę amerykańską. Fakt niedostarczenia danych do DHS naraziłby przewoźników na kary finansowe w wysokości nawet do 6000 USD za pasażera, co doprowadzić mogłoby do poważnych trudności finansowych przewoźników oraz zawieszenia operacji lotniczych do USA.

Związanie umową nie spowoduje obciążeń finansowych dla sektora finansów publicznych w postaci zwiększenia wydatków i zmniejszenia dochodów.

27/06/BS