

Cezary Mik

Ocena wdrożenia dyrektywy 2016/681 w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR)¹

Evaluation of the implementation of Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR)

The Directive sets out the principles for the collection, storage and processing of passenger data. It was implemented in Poland in the form of a statute that significantly detailed the regulation of the Directive. The National Passenger Information Unit was established under the statute. The transposition raises no legal objections.

Keywords: data protection, aviation, terrorism

W dyrektywie określono zasady zbierania, przechowywania i przetwarzania danych pasażerów. Została ona wdrożona w Polsce w formie ustawy, która znacznie uszczegółowiła regulację dyrektywy. Na mocy ustawy powołano Krajową Jednostkę ds. Informacji o Pasażerach. Transpozycja nie budzi zastrzeżeń prawnych.

Słowa kluczowe: ochrona danych osobowych, lotnictwo, terroryzm

Profesor doktor hab. nauk prawnych ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■
c.mik@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>

Uwagi wstępne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 132; dalej: dyrektywa PNR lub dyrektywa), weszła w życie dwudziestego dnia od daty jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, tj. 24 maja 2016 r. (art. 22). Termin

¹ *Opinia prawna dotycząca oceny wdrożenia w Polsce dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania* sporządzona 13 kwietnia 2022 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAPEiM-38/22.

jej transpozycji upłynął 25 maja 2018 r. (art. 18 ust. 1). Zgodnie z klauzulą transpozycyjną dyrektywy PNR państwa członkowskie mają trzy obowiązki wykonawcze: 1) niezwłocznego powiadomienia Komisji o wydaniu przepisów transponujących dyrektywę; 2) umieszczenia odesłania do dyrektywy w przepisach transpozycyjnych; 3) przekazania Komisji tekstów najważniejszych przepisów prawa krajowego z dziedziny objętej dyrektywą (art. 18).

W informacji o transpozycji dyrektywy PNR do prawa krajowego Polska wskazała następujące akty jako przepisy transpozycyjne: 1) ustawę z 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1783; zm. ustawą z 27 stycznia 2022 r., Dz.U. poz. 271; dalej: ustawa PNR lub ustawa); 2) ustawę z 9 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781); 3) ustawę z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.); 4) ustawę z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm.); 5) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 maja 2018 r. w sprawie określenia protokołów i formatów danych wykorzystywanych przez przewoźników lotniczych w celu przekazywania danych PNR do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach (Dz.U. poz. 1012); 6) ustawę z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. 2019, poz. 125). Jednak tylko pierwszy z aktów prawnych wprost odsyła do dyrektywy PNR. Z tego względu ocena wdrożenia tej dyrektywy będzie przeprowadzona jedynie w powiązaniu z ustawą PNR w brzmieniu nadanym jej tekstem jednolitym z 2019 r., z uwzględnieniem zmiany z 2022 r.

Charakterystyka ogólna dyrektywy PNR

Dyrektywa PNR została wydana w zwykłym trybie prawodawczym, na podstawie art. 82 ust. 1 lit. d i art. 87 ust. 2 lit. a Traktatu funkcjonowaniu o Unii Europejskiej, a zatem postanowień mieszczących się w ramach tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (współpraca sądowa w sprawach karnych, współpraca policyjna).

Dyrektywa obejmuje dość obszerną preambułę, składającą się z 41 motywów, 22 artykuły i dwa załączniki. Przepisy zasadnicze podzielono na rozdziały dotyczące: 1) przepisów ogólnych (art. 1–3; przedmiot i zakres stosowania dyrektyw, jej stosowanie do lotów wewnątrzunijnych, definicje); 2) obowiązków państw członkowskich (art. 4–15; dotyczą one ustanowienia Jednostki ds. Informacji o Pasażerach, inspektora ochrony danych w takiej jednostce, przetwarzania danych PNR, przewoźników lotniczych w zakresie przekazywania danych, wymiany informacji między państwami członkowskimi, dostępu Europolu do danych PNR, przekazywania danych do państw trzecich, okresu zatrzymania danych i depersonalizacji, ochrony danych osobowych, sankcji oraz krajowego

organu nadzorczego); 3) środków wykonawczych na poziomie Unii Europejskiej (art. 16–17; wspólne protokoły i obsługiwane formaty danych, procedura komitetowa); 4) przepisów końcowych (art. 18–22; klauzula transpozycji, klauzula przeglądowna, dane statystyczne, stosunek do innych instrumentów prawnych oraz klauzula wejścia w życie). Z kolei załączniki dotyczą odpowiednio zakresu danych odnoszących się do przelotu pasażera zbierane przez przewoźników lotniczych oraz wykazu poważnych przestępstw objętych dyrektywą.

Dyrektywa PNR nie określa jednoznacznie swojego charakteru. W szczególności nie zawiera sformułowania ani przepisu, który pozwoliłby stwierdzić, że jest ona instrumentem harmonizacji zupełnej lub minimalnej, sztywnej lub elastycznej. Dyrektywa ustanawia wspólne ramy prawne, bez precyzowania ich natury (motyw 35 preambuły). Nie obejmuje wszystkich zagadnień (zob. np. motyw 33 preambuły), lecz nie oznacza to, że ma charakter minimalny (rozwiązania te mają raczej charakter zakresowy, a nie określający typ harmonizacji). Nie ma przepisu, który pozwalałby państwom na przyjmowanie przepisów bardziej szczegółowych lub bardziej rygorystycznych. Natomiast dyrektywa zawiera przepisy rygorystyczne w tym znaczeniu, że zmierza do jak najmniej inwazyjnej ingerencji w dane pasażerów (motyw 37 preambuły). Dyrektywa wymaga jednak wydania przepisów konkretyzujących lub uszczegóławiających rozwiązania w niej przyjęte. Ponadto nie dookreśla sankcji (art. 14). Dyrektywa pozwala na utrzymanie w mocy umów między państwami członkowskimi, które w dniu wejścia w życie dyrektywy pozostają w zgodzie z dyrektywą. Nie ma też wpływu na umowy państw członkowskich lub Unii Europejskiej z państwami trzecimi (art. 21 ust. 1 i 3).

Charakterystyka ogólna ustawy PNR

Ustawa PNR obejmuje 79 artykułów podzielonych na 9 rozdziałów. Dotyczą one odpowiednio: 1) przepisów ogólnych (art. 1–4); 2) obowiązku przekazywania danych PNR przez przewoźników lotniczych (art. 5–11); 3) Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach (art. 12–17); 4) zasad przetwarzania danych PNR (art. 18–35); 5) właściwych organów (art. 36–38); 6) współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany danych PNR (art. 39–57); 7) ochrony danych osobowych (art. 58–63); 8) administracji i kar pieniężnych (art. 64–74); 9) zmian w przepisach, przepisów epizodycznych i końcowych (art. 75–79).

Ocena wdrożenia dyrektywy PNR w prawie polskim

Rozbieżności w liczbie przepisów dyrektywy i ustawy uzmysławiają, że ustawa PNR znacznie rozwinęła (skonkretyzowała, uszczegółowiła) regulację dyrektywy. Pod względem zakresowym ustawa w pełni koresponduje z dyrektywą PNR.

W obydwu dokumentach chodzi o przekazywanie i przetwarzanie (łącznie z ich zbieraniem, wykorzystywaniem, zatrzymywaniem, wymianą między państwami członkowskimi) danych dotyczących pasażerów lotów pozaunijnych w celu zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz poważnej przestępczości (w ustawie mówi się o przestępstwach lub przestępstwach skarbowych), a także zapobiegania im, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania ich (art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 10 ustawy PNR i art. 1 dyrektywy PNR). Czyny, o których mowa w dyrektywie, inne niż przestępstwa terrorystyczne, zostały wymienione w załączniku II do dyrektywy. Jego treść koresponduje z art. 3 ustawy PNR. Katalogi czynów są zbieżne. Definicja danych PNR nie jest w pełni tożsama, jednak kierunkowo definicja ustawowa jest zgodna z definicją dyrektywy PNR. Ustawa pozwala na zachowanie rozwiązań przyjętych w umowach z państwami trzecimi, co jest zgodne z dyrektywą (art. 1 ust. 2 ustawy, art. 1 ust. 2 dyrektywy). Podobnie dane dotyczące przelotu pasażera zbierane przez przewoźników lotniczych, które wylicza się w załączniku I dyrektywy PNR, są zgodne z ustawą. Przepisy ustawy doprecyzowują dane określone w załączniku I (art. 4).

Dyrektywa PNR pozwala państwom członkowskim podjąć decyzję, czy jej przepisy nie powinny być stosowane do lotów wewnątrzunijnych, w tym jedynie do wybranych lotów tego rodzaju (art. 2). Z tej możliwości skorzystał polski ustawodawca.

Przepisy rozdz. 2 ustawy PNR (art. 5–10) korespondują z art. 8 dyrektywy PNR. Dotyczą one obowiązku przekazywania danych PNR przez przewoźników lotniczych do bazy danych Jednostki ds. Informacji o Pasażerach. Dyrektywa nie zawsze precyzuje wymogi (np. w razie awarii technicznej). Konkretyzuje to ustawa (w przypadku awarii technicznej jest to art. 8 ust. 5). Niekiedy istnieją drobne rozbieżności terminologiczne. Tak np. w art. 7 ustawy opisuje się sytuację, kiedy Jednostka może wystąpić do przewoźnika z wnioskiem o przekazanie danych PNR w innych terminach niż zasadnicze (bezpośrednie i rzeczywiste zagrożenie przestępstwem lub przestępstwem skarbowym). W dyrektywie używa się nieco innych terminów określających charakter zagrożenia (konkretne, a nie bezpośrednie, i rzeczywiste – takie określenie używane jest też w innych miejscach dyrektywy – np. art. 9 ust. 4, art. 11 ust. 2 lit. a).

Rozdział 3 ustawy dotyczy Krajowej Jednostki ds. Informacji o Pasażerach (art. 12–17). Stanowi on formę wdrożenia art. 4 dyrektywy PNR. Ustawa tworzy Jednostkę jako komórkę organizacyjną Straży Granicznej (dział organu w rozumieniu dyrektywy), co jest rozwiązaniem prawidłowym z punktu widzenia transpozycji dyrektywy. Zakres zadań Jednostki jest zgodny z dyrektywą (art. 12 ustawy, art. 1 ust. 2 dyrektywy). Przewiduje się także delegowanie pracowników z właściwych organów do Jednostki. Zapewnia się też odpowiednie zasoby umożliwiające Jednostce wykonywanie jej zadań (art. 16 i 13 ustawy, art. 4 ust. 3 dyrektywy).

Rozdział 4 ustawy odnosi się do zasad przetwarzania danych (art. 18–35). Rozwiązania przyjęte w tym rozdziale korespondują z art. 6 i 12 dyrektywy PNR (zasady przetwarzania danych, okres ich zatrzymywania i depersonalizacja). Ustawa spełnia wymogi dyrektywy dotyczące celów, zasad i kryteriów przetwarzania danych (w tym gwarantuje, że kryteria nie obejmą wskazanych w dyrektywie elementów wrażliwych; art. 18, 19, 24 ustawy, art. 6 ust. 2–4 dyrektywy). Zapewnia również indywidualną i niezautomatyzowaną ocenę wyników automatycznego przetwarzania danych (art. 21 ust. 6 ustawy, art. 6 ust. 5 dyrektywy). Ponadto zapewnia trwałe i niezwłoczne usuwanie danych innych niż dozwolone do przekazywania i przetwarzania (art. 18 ust. 2 ustawy, art. 6 ust. 1 dyrektywy). Art. 32 i 33 ustawy wykonują art. 12 dyrektywy.

Regulacji tzw. właściwych organów poświęcono rozdz. 5 ustawy (art. 36–38). Stanowi on wdrożenie art. 7 dyrektywy PNR. Dyrektywa wymaga od państw członkowskich ustanowienia wykazu organów uprawnionych do występowania do Jednostki o dane PNR lub o wyniki ich przetwarzania lub do otrzymywania takich danych i wyników na potrzeby sprawdzenia informacji w celu zapobiegania przestępczości, o której mowa w dyrektywie, jej wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (art. 7 ust. 1 i 2). Organy takie zostały określone w art. 36 ustawy.

Kolejny rozdział ustawy, rozdz. 6, odnosi się do współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany danych PNR. Rozumie się przez to: 1) wymianę danych PNR między państwami członkowskimi (art. 39–48); 2) przekazywanie danych do Europolu (art. 49–52); 3) przekazywanie danych do państw trzecich (art. 53–57). Stanowią one wykonanie odpowiednio art. 9–11 dyrektywy PNR. Transpozycja jest prawidłowa.

Ochrony danych osobowych dotyczy rozdz. 7 ustawy (art. 58–63). Odpowiada mu art. 5 i 13 dyrektywy PNR. Art. 58–61 ustawy korespondują z wymogami dyrektywy dotyczącymi inspektora ochrony danych w Jednostce (art. 5 dyrektywy). Są one sformułowane poprawnie. Art. 62 i 63 w powiązaniu z ustawą z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości stanowią wykonanie art. 13 dyrektywy.

Ostatnią grupę przepisów stanowiących wyraz transpozycji dyrektywy PNR tworzą art. 64–74 ustawy, które odnoszą się do administracyjnych kar pieniężnych (rozd. 8 ustawy). Regulacja dyrektywy jest w tej materii niezwykle skromna. Wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły w szczególności przepisy dotyczące sankcji, w tym kar finansowych. Tradycyjnie oczekuje, że sankcje będą spełniały trzy kryteria: skuteczności, proporcjonalności i odstraszenia. Polska ustawa przewiduje nakładanie administracyjnych kar finansowych (kar pieniężnych). Ich pobór stanowi dochód budżetu państwa (art. 74). Wysokości kar określone są w sposób sztywny (poza sytuacjami, o których mowa w art. 65 ust. 4 i 5, gdzie przewiduje się maksymalny próg kary). Kwoty nie są wygórowane.

Wysokość kar różni się w zależności od charakteru i powagi naruszenia. Kumulacja naruszeń nie oznacza kumulacji kar (co najwyżej do określonego pułapu). Decyzje w sprawie kar są decyzjami administracyjnymi i podlegają procedurze egzekucyjnej w administracji (art. 73). Istnieje możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy (art. 67, znowelizowany w 2022 r.). W nowelizacji z 2022 r. uchylono natomiast przepis (art. 70), który określił termin przedawnienia karania, a także wprowadzono dwuletnie moratorium na wszczęcie postępowania, karanie, wykonywanie i egzekwowanie kar za czyny z art. 64 i 66 ustawy, nałożonych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Podsumowanie

Wdrożenie w polskim ustawodawstwie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania nie budzi zastrzeżeń prawnych.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm.
- Ustawa z 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1783; zm. ustawą z 27 stycznia 2022 r., Dz.U. poz. 1441.
- Ustawa z 9 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1781.
- Ustawa z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, Dz.U. 2019, poz. 125.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 maja 2018 r. w sprawie określenia protokołów i formatów danych wykorzystywanych przez przewoźników lotniczych w celu przekazywania danych PNR do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach, Dz.U. poz. 1012.

■ Prawo unijne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania, Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 132.