

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů k návrhu rozhodnutí Rady o uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a vládou Kanady o zpracovávání předběžných informací o cestujících (Advanced Passenger Information, API) a záznamů o knihování cestujících (Passenger Name Record, PNR) (KOM(2005) 200 v konečném znění)

(2005/C 218/06)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

s ohledem na žádost o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 obdrženu od Komise dne 26. května 2005;

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

1. Úvod

1. Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) vítá, že je na základě čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 konzultován. To potvrzuje stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů uvedené v jeho politickém memorandu ze dne 18. března 2005 („Evropský inspektor ochrany údajů jako poradce orgánů Společenství pro návrhy právních předpisů a souvisejících dokumentů“), že úloha poradce se rozšiřuje na uzavírání dohod mezi ES a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi týkajících se zpracovávání osobních údajů.
2. S ohledem na závazný charakter čl. 28 odst. 2 nařízení ES č. 45/2001 by současné stanovisko mělo být uvedeno v preambuli rozhodnutí Rady.
3. V souladu s jeho body odůvodnění dotyčná dohoda mezi Evropským společenstvím a Kanadou zohledňuje rozhodnutí Komise, podle čl. 25 odst. 6 směrnice 95/46/ES, o tom, zda příslušný orgán Kanady poskytuje odpovídající úroveň ochrany údajů API a PNR („rozhodnutí Komise“). Podle názoru Evropského inspektora ochrany údajů by rozhodnutí Komise, jako součást společného právního balíčku, mělo být rovněž zasláno ke konzultaci.

4. Tento návrh je druhým v řadě, po dohodě ze dne 17. května 2004 ⁽¹⁾ mezi Evropským společenstvím a Spojenými státy americkými, jejíž právní platnost byla zpochybněna Parlamentem na základě článku 230 Smlouvy o ES. V rámci své intervence u Soudního dvora Evropský inspektor ochrany údajů podpořil závěry parlamentu o zrušení dohody.

2. Podstata dohody

5. Tento návrh dohody je podobné povahy jako dohoda se Spojenými státy americkými. Je vázán na rozhodnutí Komise, podle čl. 25 odst. 6 směrnice 95/46/ES, cílem je zlepšit veřejnou bezpečnost a stanovit povinnost leteckého dopravce předat údaje třetí zemi.
6. V obsahu jsou však značné odlišnosti, jak bylo uvedeno ve dvou stanoviscích pracovní skupiny pro ochranu údajů zřízené podle článku 29 ⁽²⁾. EIOÚ zdůrazňuje čtyři základní rozdíly, o nichž bude celé toto stanovisko. Za prvé, návrh předpokládá použití „push“ systému (nikoliv „pull“ systému), což má za následek, že letecké společnosti v Evropském společenství mohou kontrolovat předávání údajů kanadským orgánům. Za druhé, závazky přijaté kanadskými orgány jsou povinné (čl. 2 odst. 1 dohody), což přispívá k vyváženějšímu návrhu ve srovnání s dohodou se Spojenými státy americkými. Za třetí, seznam údajů PNR, které budou předávány, je omezenější a neobsahuje „obecné kategorie“ údajů o cestujících, které by mohly odhalit důvěrné informace. A nakonec, dohoda těží z mnohem rozvinutějšího právního systému ochrany údajů, který nabízí ochranu poskytovatele údajů, včetně dohledu nezávislého zmocněnce pro ochranu osobních údajů. Kanadské právní předpisy však nezajišťují úplnou ochranu občanům Evropské unie. Cílem závazků přijatých kanadskými orgány je nalézt řešení pro tyto občany.

3. Důsledky pro směrnici 95/46/ES

7. V systému směrnice 95/46/ES předávání údajů třetí zemi spadá pod definici zpracování osobních údajů (podle čl. 2 odst. b) směrnice, „jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji“) a v důsledku toho se na předávání údajů vztahuje kapitola II směrnice („Obecné podmínky pro zákonnost zpracování osobních údajů“). Význam článku 25 směrnice v této souvislosti spočívá v poskytnutí dodatečného zabezpečení v případě předávání údajů třetí zemi, protože od okamžiku předání již údaje nejsou pod jurisdikcí členského státu.
8. Návrh dohody s Kanadou ve spojení s rozhodnutím Komise zavazuje letecké společnosti předávat údaje Kanadě. Je třeba zjistit, zda jim tato povinnost brání plnit povinnosti, které jim předepisují vnitrostátní právní předpisy, jimiž se provádí směrnice 95/46/ES, zejména kapitola II, a zda je tímto ovlivněna účinnost směrnice.
9. Článek 5 návrhu zavazuje evropské letecké dopravce zpracovávat údaje API a PNR obsažené v jejich automatických rezervačních systémech a v systémech řízení odletů, které jsou vyžadovány příslušnými kanadskými orgány podle kanadského práva. Návrh nestanoví, že se používá právo Společenství, a zejména pravidla pro zpracovávání osobních údajů, jak předpokládá kapitola II směrnice 95/46/ES. Při neexistenci takového ustanovení mohou být letecké společnosti povinny zpracovávat údaje, i kdyby se toto zpracování plně neshodovalo s kapitolou II směrnice 95/46/ES. Jsou povinny jednat pouze v souladu s podstatnými ustanoveními kanadského práva.

⁽¹⁾ Věc C-317/04, dosud projednávána u Soudního dvora.

⁽²⁾ Jedná se o nezávislou poradní skupinu složenou ze zástupců orgánů členských států v oblasti ochrany údajů, EIOÚ a Komise, která byla zřízena směrnicí 95/46/ES. EIOÚ odkazuje na stanovisko 3/2004 o úrovni ochrany, která je zajištěna v Kanadě pro předávání záznamů o knihování cestujících a předběžných informací o cestujících leteckými dopravci (11. února 2004) a na stanovisko 1/2005 o úrovni ochrany, která je v Kanadě zajištěna pro předávání záznamů o knihování cestujících a předběžných informací o cestujících leteckými dopravci (19. ledna 2005).

10. I když, jak bylo uvedeno výše a jak bude vysvětleno dále v tomto stanovisku, v Kanadě existuje rozvinutý právní systém ochrany údajů a není důvod tvrdit, že kanadské právní předpisy o ochraně údajů vážně poškozují zájmy poskytovatele údajů v rámci Evropského společenství, není již důvod předpokládat, že kanadské právo je plně v souladu se všemi ustanoveními kapitoly II směrnice 95/46/ES. Tento předpoklad nelze vyvodit ani z dohody, ani z důvodové zprávy. Kromě toho tento předpoklad není možný, protože kanadské orgány nejsou vázány žádným (budoucím) výkladem směrnice vydané Soudním dvorem, ani není možné zaručit, že pozdější změny kanadského práva (nebo nové výklady kanadského soudnictví) budou v souladu s právem Společenství.
11. Na základě této analýzy EIOÚ dospěl k závěru, že uzavření dohody vyžaduje změnu směrnice 95/46/ES. Z toho důvodu a nezávisle na možném závažném poškození poskytovatele údajů bude třeba získat souhlas Evropského parlamentu podle čl. 300 odst. 3 Smlouvy o ES.
12. V tomto ohledu se EIOÚ domnívá, že institucionální otázky obecně spadají mimo oblast působnosti jeho poslán. V tomto případě však EIOÚ vyjadřuje své stanovisko k této otázce, protože nerespektování práv Parlamentu vede ke změně směrnice a tím k ovlivnění úrovně ochrany osobních údajů na území Evropského společenství.
13. Dohoda by případně mohla být pozměněna s cílem zajistit, aby zpracování údajů API a PNR evropskými leteckými společnostmi bylo v souladu se směrnicí 95/46/ES. Pokud by bylo ustanovení v tomto smyslu doplněno, dohoda by již nevyžadovala změnu směrnice.

4. Obsah dohody s Kanadou

4.1 Schválení hlavních prvků návrhu

14. Bez ohledu na procedurální požadavky na přijetí návrhu EIOÚ přezkoumal, zda navrhovaná dohoda ve své podstatě dostatečně chrání poskytovatele údajů, zejména jeho základní práva uvedená v článku 6 Smlouvy o ES.
15. EIOÚ bere na vědomí hlavní odlišnosti návrhu, ve srovnání s dohodou se Spojenými státy americkými (viz výše uvedený bod 6). V důsledku toho se nedostatky uvedené dohody ve třech hlavních bodech netýkají tohoto návrhu, přinejmenším ne ve stejném rozsahu.
16. EIOÚ dále bere na vědomí, že pracovní skupina pro ochranu osobních údajů zřízená podle článku 29 schválila ve svém stanovisku ze dne 19. ledna 2005 hlavní prvky (navrhovaného) rozhodnutí Komise o odpovídající úrovni ochrany nabízené Kanadskou agenturou pro hraniční služby. V jejím hodnocení hrají závazky Kanadské agentury pro hraniční služby (příloha rozhodnutí Komise) důležitou roli. EIOÚ podporuje závěry pracovní skupiny pro ochranu osobních údajů zřízené podle článku 29, přičemž bere rovněž na vědomí, že nezávislý kanadský zmocněnec pro ochranu soukromí schvaluje omezení přístupu k údajům API a PNR pro účely vlády a pro účely vymáhání práva⁽¹⁾.
17. Podle EIOÚ je velmi důležité, že předávání údajů API a PNR systémem kontrolovaného vydávání („push“ system) umožňuje evropským leteckým dopravcům kontrolovat zpracování a přenos údajů. Tyto činnosti tak spadají do jurisdikce členských států a vztahuje se na ně právní řád Společenství.
18. Stejně tak je důležité, aby článek 2 návrhu výslovně uváděl, že se strany dohodly, že údaje API a PNR se budou zpracovávat tak, jak je uvedeno v rámci závazků. Závazky uvedené v příloze rozhodnutí Rady jsou tedy povinné.

(¹) Viz prohlášení zmocněnce ze dne 9. dubna 2003 (http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp).

19. Na závěr EIOÚ zdůrazňuje význam zřízení smíšeného výboru, který *mimo jiné* zajišťuje společné přezkumy. To umožňuje sledovat provádění právních nástrojů. Což je velmi důležité, protože právní nástroje jsou nové a chybí zkušenosti s prováděním právních nástrojů tohoto druhu.
20. V této souvislosti a na základě analýzy uvedené v bodu 4.2 politického memoranda zmíněného v bodu 1 EIOÚ schvaluje hlavní prvky návrhu a omezuje své připomínky na některé konkrétní body, zejména na:
 - počet a povahu předávaných údajů API a PNR;
 - účel zpracování, který se neomezuje na boj proti terorismu, ale vztahuje se rovněž na všechny ostatní závažné trestné činy na nadnárodní úrovni;
 - článek 3 dohody o přístupu, opravě a záznamu.

4.2 Počet a povaha údajů API a PNR

21. Příloha II návrhu neobsahuje důvěrné údaje uvedené v článku 8 směrnice 95/46/ES, ani „obecné kategorie“ údajů o cestujících, které by mohly v závislosti na způsobu uvedení těchto kategorií do formuláře tyto důvěrné údaje odhalit (například požadavky na stravu prozrazující náboženské vyznání nebo lékařské údaje).
22. Seznam údajů PNR (příloha II návrhu), které je třeba shromažďovat, však obsahuje údaje, které by mohly být důležité pro ochranu základních práv cestujícího, zejména jeho soukromí. EIOÚ uvádí kategorii 10 (informace o pravidelných cestujících v rámci programu Frequent Flyer), která by mohla odhalit skutečnosti o chování cestujícího (i když ne všechny informace v rámci tohoto programu pro pravidelné cestující se používají) a kategorii 23 (jakékoliv informace shromážděné systémem APIS), které obsahují nejen jméno, ale i jiné informace o cestovním pasu cestujícího.
23. EIOÚ není přesvědčen, že zařadit tyto kategorie je nezbytné a přiměřené a navrhuje znovu zvážit nutnost jejich zařazení do přílohy dohody. Skutečnost, že tyto kategorie jsou uvedeny v seznamu údajů, však není sama o sobě natolik závažná, aby bylo potřeba dohodu znovu projednávat a dle stanoviska EIOÚ by neměla vést ke zrušení dohody.

4.3 Účel zpracování

24. Jak jsme viděli dříve u právních nástrojů, které vyžadují zpracování osobních údajů za účelem boje proti terorismu, zákonodárce neomezil účel zpracování na terorismus jako takový, nýbrž rozšířil účely, za nimiž je povoleno zpracování o jiné závažné trestné činy nebo, v některých případech, dokonce na vymáhání práva obecně.
25. Tento návrh uvádí boj proti závažným trestným činům, které jsou svou povahou nadnárodní, včetně organizovaných trestných činů. Podle závazků Kanadské agentury pro hraniční služby (oddíl 12) mohou být informace sdíleny pouze s jinými odděleními kanadské vlády, a za stejnými účely. S orgány třetích zemí budou informace sdíleny pouze tehdy, budou-li sloužit ke stejným účelům a pokud tato třetí země vyhovuje rozhodnutí o přiměřenosti podle článku 25 směrnice 95/46/ES. Toto omezení účelu samo o sobě neporušuje ustanovení směrnice ani její hlavní zásady.

4.4 Ochrana poskytovatele údajů

26. Dohoda obsahuje ustanovení zaměřená výslovně na ochranu zájmů poskytovatele údajů. EIOÚ zdůrazňuje výslovně článek 3 dohody o přístupu, opravě a záznamu. Na základě tohoto ustanovení může dotčená osoba trvale pobývající na území Evropské unie uplatnit práva na přístup, opravu a záznam za stejných podmínek jako kanadští obyvatelé.

27. Poskytnutí těchto práv samo o sobě nezajišťuje poskytovateli údajů potřebnou ochranu. Je nezbytné zajistit, aby práva mohla být účinným způsobem vykonávána.
28. Rozsah a podstatu těchto práv určuje kanadský právní řád. K zajištění potřebné ochrany evropskému poskytovateli údajů musí mít dotčená osoba možnost přístupu k příslušným právním předpisům a jejich důsledky pro tuto osobu musí být předvídatelné. Aby splnila tuto povinnost, navrhla pracovní skupina pro ochranu osobních údajů zřízená podle článku 29 připojit příslušný kanadský právní rámec jako přílohu k rozhodnutí Komise.
29. Tento návrh nebyl přijat, ale rozhodnutí Komise a závazky Kanadské agentury pro hraniční služby příslušný právní rámec vysvětlují. Příslušné oddíly závazků umožňují cestujícím v letecké dopravě, aby si byli vědomi svých práv.
30. EIOÚ si uvědomuje, že je důležité nejen to, aby cestující v letecké dopravě s trvalým bydlištěm na území Evropského společenství měli přístup ke zněním právních nástrojů, ale aby měli rovněž skutečný přístup k opravným prostředkům.
31. Z tohoto hlediska EIOÚ schvaluje postup uvedený v oddílu 31 závazků. V souladu s tímto postupem se kanadský zmocněnec pro ochranu soukromí může zabývat stížnostmi, které jsou mu předloženy orgány pro ochranu osobních údajů členských států jménem obyvatel Evropské unie. Podle EIOÚ může být tento postup v praxi účinnější, než formální *ius standi* evropských obyvatel před kanadskými soudy.

5. Závěry

32. EIOÚ došel k těmto závěrům:
 - Toto stanovisko by mělo být uvedeno v preambuli rozhodnutí Rady.
 - EIOÚ by měl být konzultován, pokud jde o rozhodnutí Komise v souladu s čl. 25 odst. 6 směrnice 95/46/ES, podle kterého Kanadská agentura pro hraniční služby poskytuje odpovídající úroveň ochrany údajů API a PNR.
 - Podle čl. 300 odst. 3 Smlouvy o ES je třeba získat souhlas Evropského parlamentu.
 - Dohoda by případně mohla být pozměněna s cílem zajistit, aby zpracování údajů API a PNR evropskými leteckými společnostmi bylo v souladu se směrnicí 95/46/ES.
 - EIOÚ schvaluje hlavní prvky navrhované dohody.

V Bruselu dne 15. června 2005.

Peter HUSTINX

Evropský inspektor ochrany údajů
