

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k návrhu rozhodnutia Rady o uzatvorení dohody medzi Európskym spoločenstvom a vládou Kanady o spracovaní vopred poskytovaných informácií o cestujúcim (API) a záznamu podľa mena cestujúceho (PNR) (KOM(2005) 200 v konečnom znení)

(2005/C 218/06)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, a najmä na jej článok 286,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a o voľnom pohybe týchto údajov,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov, a najmä na jeho článok 41,

so zreteľom na žiadosť o stanovisko v súlade s článkom 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001, ktorá bola 26. mája 2005 prijatá od Komisie,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

1. Úvod

1. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS) víta, že bol požiadaný o konzultáciu na základe článku 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001. Toto potvrdzuje názor EDPS uvedený v jeho politickom dokumente z 18. marca 2005 („EDPS ako poradca inštitúcií Spoločenstva pri legislatívnych návrhoch a súvisiacich dokumentoch“), že poradenská úloha sa rozširuje na uzatváranie dohôd medzi ES a tretími krajinami a/alebo medzinárodnými organizáciami v súvislosti so spracovaním osobných údajov.
2. So zreteľom na záväznú povahu článku 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001 by sa toto stanovisko malo spomenúť v preambule rozhodnutia Rady.
3. Táto dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Kanadou sa podľa svojich odôvodnení vzťahuje na rozhodnutie Komisie podľa článku 25 ods. 6 Smernice 95/46/ES, pričom príslušný kanadský orgán sa považuje za orgán, ktorý poskytuje primeranú úroveň ochrany API/PNR údajov („Rozhodnutie Komisie“). Podľa názoru EDPS sa rozhodnutie Komisie tiež malo poslať na konzultáciu, keďže je súčasťou spoločného právneho balíka.

4. Po dohode zo 17. mája 2004 ⁽¹⁾ medzi Európskym spoločenstvom a Spojenými štátmi americkými, ktorého zákonnosť bola namietnutá Parlamentom podľa článku 230 Zmluvy o ES je toto v poradí druhý návrh. Vo svojej intervencii pred Súdny dvorom EDPS podporil závery Parlamentu na anulovanie dohody.

2. Podstata dohody

5. Tento návrh dohody má podobný charakter ako dohoda so Spojenými štátmi americkými. Je prepojený s rozhodnutím Komisie podľa článku 25 ods. 6 smernice 95/46/ES; jeho cieľom je zlepšenie verejnej bezpečnosti a letecký dopravca je povinný poskytovať údaje tretej krajine.
6. V podstate sú však medzi nimi výrazné rozdiely, ako poznamenala pracovná skupina na ochranu údajov zriadená podľa článku 29 ⁽²⁾ v dvoch svojich stanoviskách. EDPS zdôrazňuje štyri základné rozdiely, ktoré budú zohrávať úlohu v tomto stanovisku. Po prvé návrh predpokladá systém zasielania údajov („push“ systém) a nie prístup do databáz („pull“ systém), dôsledkom ktorého je, že letecké spoločnosti Európskeho spoločenstva môžu kontrolovať poskytovanie údajov kanadským orgánom. Po druhé záväzky, ktoré prijali kanadské orgány majú záväzný charakter (článok 2 ods. 1 dohody), čo prispieva k vyváženšiemu návrhu v porovnaní s dohodou so Spojenými štátmi americkými. Po tretie zoznam PNR údajov, ktoré sa majú poskytovať je obmedzenejší a neobsahuje „otvorené kategórie“ údajov o cestujúcich, ktoré môžu odhaliť citlivé informácie. Na záver dohoda profituje z oveľa rozvinutejšieho legislatívneho systému ochrany údajov, ktorý poskytuje ochranu dotknutej osobe vrátane dohľadu nezávislého komisára pre údaje. Kanadské právne predpisy však neposkytujú úplnú ochranu občanom Európskej únie. Cieľom záväzkov prijatých kanadskými orgánmi je nájdenie riešenia pre týchto občanov.

3. Vplyvy na smernicu 95/46/ES

7. V rámci smernice 95/46/ES patrí poskytovanie údajov do tretej krajiny do definície spracovania osobných údajov (podľa článku 2 písm. b) smernice, je to „akákoľvek operácia alebo komplex operácií, ktoré sa vykonávajú na osobných údajoch“) a v dôsledku toho sa na poskytovanie uplatňuje kapitola II smernice („Všeobecné nariadenia týkajúce sa zákonnosti spracovania osobných údajov“). Význam článku 25 smernice v tejto súvislosti je poskytnúť dodatočnú ochranu v prípade poskytnutia tretej krajine, pretože od okamihu poskytnutia už údaje nepatria do právomoci členského štátu.
8. Letecké spoločnosti sú podľa návrhu dohody s Kanadou v kombinácii s rozhodnutím Komisie povinné poskytnúť údaje Kanade. Je potrebné určiť či im táto povinnosť bráni pri plnení povinností uložených vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktorými sa vykonáva smernica 95/46/ES, najmä kapitola II, a či toto nemá vplyv na účinnosť smernice.
9. Článok 5 návrhu ukladá európskym leteckým dopravcom spracovávať údaje API/PNR zo svojich automatických rezervačných systémov a kontrolných odletových systémov, ako to požadujú príslušné kanadské orgány podľa kanadského práva. Návrh neustanovuje uplatňovanie práva Spoločenstva, a konkrétne pravidiel spracovávania osobných údajov, ako sú ustanovené v kapitole II smernice 95/46/ES. Bez takéhoto ustanovenia môžu byť leteckí dopravcovia povinní spracovávať údaje aj vtedy, ak by takéto spracovávanie nebolo plne v súlade s kapitolou II smernice 95/46/ES. Sú povinní konať len v súlade so zásadnými ustanoveniami kanadského práva.

⁽¹⁾ Vec C-317/04, o ktorej sa koná pred súdom.

⁽²⁾ Je to nezávislá poradenská skupina zložená zo zástupcov orgánov na ochranu údajov členských štátov, EDPS a Komisie, ktorá bola zriadená smernicou 95/46/ES. EDPS sa odvoláva na stanovisko 3/2004 o úrovni ochrany, ktorú Kanada zabezpečí pri poskytovaní záznamov podľa mena cestujúceho a vopred poskytovaných informácií o cestujúcom leteckými spoločnosťami (11. februára 2004) a stanovisko 1/2005 o úrovni ochrany, ktorú zabezpečí Kanada pri poskytovaní záznamov podľa mena cestujúceho a vopred poskytovaných informácií o cestujúcom leteckými spoločnosťami (19. januára 2005).

10. V súlade s tým, čo bolo povedané a ako bude v tomto stanovisku ďalej vysvetlené existuje v Kanade rozvinutý legislatívny systém ochrany údajov a neexistuje žiaden dôvod tvrdiť, že kanadská legislatíva o ochrane údajov vážne poškodzuje záujmy dotknutej osoby v Európskom spoločenstve, no však neexistujú ani ďalšie dôvody, na základe ktorých sa dá predpokladať, že kanadská legislatíva je plne v súlade so všetkými ustanoveniami kapitoly II smernice 95/46/ES. Takýto predpoklad nemožno vyvodiť ani z dohody, ani z vysvetľujúceho memoranda. Takýto predpoklad okrem toho nie je možný, keďže kanadské orgány nie sú viazané akýmkoľvek (budúcim) výkladom smernice Súdny dvorom, a rovnako nie je možné zabezpečiť, aby ďalšie zmeny kanadského práva (alebo nové výklady kanadského súdnictva) boli v súlade s právom Spoločenstva.
11. Na základe tejto analýzy dospel EDSP k záveru, že dohoda si vyžaduje zmenu a doplnenie smernice 95/46/ES. Z tohto dôvodu a nezávisle od možného vážneho poškodenia dotknutej osoby by sa mal získať súhlas Európskeho parlamentu v súlade s článkom 300 ods. 3 Zmluvy o ES.
12. V tejto súvislosti sa EDSP domnieva, že vo všeobecnosti nepatria inštitucionálne otázky do rozsahu jeho pôsobnosti. V tomto prípade však EDSP svoje stanovisko k tejto otázke vyjadruje, pretože nerešpektovanie výhradných práv Parlamentu vedie k zmene a doplneniu smernice, čím je ovplyvnená úroveň ochrany údajov na území Európskeho spoločenstva.
13. Druhá možnosť je zmeniť a doplniť dohodu tak, aby sa zabezpečilo, že spracovávanie údajov API/PNR európskymi leteckými spoločnosťami je v súlade so smernicou 95/46/ES. Tým, že by sa pridalo ustanovenie v tomto zmysle, dohoda by nevyžadovala zmenu a doplnenie smernice.

4. K podstate dohody s Kanadou

4.1 Schválenie hlavných prvkov návrhu

14. Bez ohľadu na procedurálne požiadavky prijatia návrhu EDPS preskúmal, či navrhovaná dohoda v podstate dostatočne chráni dotknutú osobu, najmä jej základné práva ustanovené v článku 6 Zmluvy o EÚ.
15. EDPS poukazuje na hlavné rozdiely návrhu v porovnaní s dohodou so Spojenými štátmi americkými (pozri bod 6 vyššie). V dôsledku toho sa v troch hlavných bodoch nedostatky zmluvy so Spojenými štátmi americkými v tomto návrhu nevyskytujú alebo aspoň nie v rovnakom rozsahu.
16. EDPS ďalej poznamenáva, že pracovná skupina na ochranu údajov zriadená článkom 29 vo svojom stanovisku z 19. januára 2005 schválila hlavné body (navrhovaného) rozhodnutia Komisie o primeranej úrovni ochrany, ktorú ponúka Kanadský úrad pohraničnej služby (CBSA). Závazky CBSA zohrávajú pri tomto hodnotení dôležitú úlohu (príloha k rozhodnutiu Komisie). EDPS súhlasí so zisteniami pracovnej skupiny na ochranu údajov zriadenej podľa článku 29, pričom zohľadňuje, že nezávislý komisár Kanady pre súkromie schvaluje obmedzenia na prístup k údajom API/PNR na vládne účely a účely trestného konania⁽¹⁾.
17. Pre EDPS má veľký význam to, že systém poskytovania API a PNR údajov umožňuje európskym leteckým spoločnostiam kontrolovať spracovávanie a poskytovanie údajov. Tieto činnosti teda patria do právomoci členských štátov a uplatňuje sa na ne právo Spoločenstva.
18. Je rovnako dôležité, že článok 2 návrhu výslovne uvádza, že sa strany dohody dohodli, že API/PNR budú spracovávať tak, ako je uvedené v záväzkoch. Závazky majú teda tak, ako sú uvedené v prílohe rozhodnutia Komisie záväzný charakter.

⁽¹⁾ Pozri vyhlásenie komisára z 9. apríla 2003 (http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp).

19. Na záver EDPS zdôrazňuje význam zriadenia spoločného výboru, ktorý okrem iného organizuje spoločné preskúmania. Týmto sa umožní monitorovanie vykonávania právnych nástrojov. Keďže sa jedná o nové právne nástroje a chýbajú skúsenosti s vykonávaním takýchto typov právnych nástrojov je toto všetko ešte dôležitejšie.
20. V tejto súvislosti a s ohľadom na analýzu uvedenú v odseku 4.2 politického dokumentu spomenutého v bode 1 schvaľuje EDPS hlavné prvky návrhu a vo svojich pripomienkach sa obmedzuje na konkrétne body, najmä:
 - počet a povaha údajov API/PNR, ktoré sa majú poskytnúť,
 - účel spracovania, ktorý nie je obmedzený na boj proti terorizmu, ale týka sa tiež akejkolvek závažnej nadnárodnej trestnej činnosti;
 - Článok 3 dohody o prístupe, oprave a zázname.

4.2 Počet a povaha údajov API/PNR

21. Príloha II návrhu neobsahuje citlivé údaje v zmysle článku 8 smernice 95/46/ES, ani „otvorené kategórie“ údajov o cestujúcim, ktoré by na základe spôsobu vyplňania týchto kategórií na formulári mohli odhaliť takéto citlivé údaje (ako dietetické požiadavky odhaľujúce náboženské alebo zdravotnícke údaje).
22. Zoznam prvkov PNR, ktoré sa majú zhromažďovať (príloha II návrhu) však obsahuje údaje, ktoré môžu mať význam pri ochrane základných práv cestujúceho, najmä jeho súkromia. EDPS uvádza kategóriu 10 (informácie o programe Frequent flyer), ktoré môžu odhaliť skutočnosti o správaní cestujúceho (hoci nie všetky informácie o programe Frequent flyer sú zahrnuté) a kategóriu 23 (akékoľvek zhromaždené informácie APIS), ktoré obsahujú nie len meno, ale tiež ďalšie informácie o pase cestujúceho.
23. EDPS nie je presvedčený, že je potrebné a vyvážené zahrnúť tieto kategórie a navrhuje znova zvážiť potrebu ich zahrnutia do prílohy dohody. Uvedenie týchto kategórií na zozname údajov nie je však samo o sebe dostatočným dôvodom na to, aby sa požadovalo opätovné rokovanie o dohode a podľa názoru EDPS by nemalo viesť k anulovaniu dohody.

4.3 Účel spracovania

24. Ako sme už videli v právnych nástrojoch, ktoré vyžadujú spracovávanie osobných údajov s cieľom boja proti terorizmu zákonodarca neobmedzil účel spracovávania len na terorizmus ako taký, no rozšíril účely, ktoré umožňujú spracovávanie na účely ostatnej závažnej trestnej činnosti, a v niektorých prípadoch dokonca na vynucovanie práva vo všeobecnosti.
25. Tento návrh uvádza boj proti inej závažnej trestnej činnosti nadnárodnej povahy vrátane organizovaného zločinu. Podľa záväzkov CBSA (bod 12) informácie môžu spoločne využívať ostatné kanadské ministerstvá len na rovnaké účely. Informácie sa v dotknutej tretej krajine budú spoločne využívať orgánmi tretích krajín len na tieto účely a ak je zabezpečená adekvátna úroveň ochrany podľa ustanovenia článku 25 smernice 95/46/ES. Obmedzenie na tento účel nepredstavuje porušenie ustanovení smernice, ani zásad, z ktorých smernica vychádza.

4.4 Ochrana dotknutých osôb

26. Dohoda obsahuje výslovné ustanovenia, ktorých cieľom je ochrana záujmov dotknutých osôb. EDPS výslovne zdôrazňuje článok 3 dohody o prístupe, oprave a zázname. Na základe tohto ustanovenia dotknutá osoba s pobytom na území Európskej únie môže vykonávať práva týkajúce sa prístupu, opravy a záznamu za rovnakých okolností ako obyvatelia Kanady.

27. Sprístupnenie týchto práv samo o sebe nepredstavuje potrebnú ochranu dotknutej osoby. Musí byť zabezpečené účinné vykonávanie týchto práv.
28. Rozsah pôsobnosti a podstatu týchto práv určuje kanadské právo. Na účely poskytnutia potrebnej ochrany dotknutej osobe žijúcej v Európe musí mať dotknutý jednotlivec prístup k príslušným právnym prepisom a ich dôsledky musia byť predvídateľné. S cieľom splniť túto povinnosť pracovná skupina článku 29 na ochranu údajov navrhla pripojiť príslušný kanadský regulačný rámec k rozhodnutiu Komisie.
29. Tento návrh nebol zrealizovaný, no rozhodnutie Komisie a záväzky CBSA poskytujú vysvetlenie príslušného právneho rámca. Príslušné oddiely záväzkov umožňujú cestujúcim v leteckej doprave zobrať na vedomie svoje práva.
30. EDPS poznamenáva, že je nielen dôležité, aby mal cestujúci v leteckej doprave s pobytom v Európskom spoločenstve prístup k zneniu právnych nástrojov, no je rovnako dôležité, aby mal účinných prístup k právnym opravným prostriedkom.
31. V tejto súvislosti EDPS schvaľuje postup uvedený v oddieli 31 záväzkov. Podľa tohto postupu kanadský komisár pre súkromie môže riešiť sťažnosti, s ktorými sa na neho obrátia orgány na ochranu údajov členských štátov v mene obyvateľov Európskej únie. Podľa EDPS môže byť takýto postup v praxi dokonca účinnejší ako formálny *ius standi* obyvateľov Európy pred kanadskými súdmi.

5. Závery

32. EDPS dospel k týmto záverom:
 - Toto stanovisko by sa malo spomenúť v preambule rozhodnutia Rady.
 - EDPS mal byť podľa článku 26 ods. 6 smernice 95/46/ES požiadaný o konzultáciu v prípade rozhodnutia Komisie v súvislosti s tým, či sa Kanadský úrad pohraničnej služby považuje za subjekt, ktorý poskytuje primeranú úroveň ochrany údajov API/PNR.
 - Podľa článku 300 ods. 3 Zmluvy o ES by sa mal získať súhlas Európskeho parlamentu.
 - Druhá možnosť je zmeniť a doplniť dohodu tak, aby sa zabezpečilo, že spracovávanie API/PNR údajov európskymi leteckými spoločnosťami musí byť v súlade so smernicou 95/46/ES.
 - EDPS schvaľuje hlavné prvky navrhovanej dohody.

V Bruseli 15. júna 2005

Peter HUSTINX
Európsky dozorný úradník pre ochranu
údajov