

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl Europos bendrijos ir Kanados Vyriausybės susitarimo dėl išankstinės informacijos apie keleivius (API) arba keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų tvarkymo sudarymo (KOM(2005) 200 galutinis)

(2005/C 218/06)

EUROPOS DUOMENŲ APSAUGOS PRIEŽIŪROS PAREIGŪNAS,

atsižvelgdamas į Europos bendrijos steigimo sutartį, ypač į jos 286 straipsnį,

atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, ypač į jos 8 straipsnį,

atsižvelgdamas į 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo,

atsižvelgdamas į 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo, ypač į jo 41 straipsnį,

atsižvelgdamas į 2005 m. gegužės 26 d. gautą Komisijos prašymą pateikti nuomonę laikantis Reglamento (EB) Nr. 45/2001 28 straipsnio 2 dalies,

PATVIRTINO ŠIĄ NUOMONĘ:

1. Įvadas

1. EDAPP palankiai vertina tai, kad su juo konsultuojamasi pagal Reglamento (EB) Nr. 45/2001 28 straipsnio 2 dalį. Tai patvirtina 2005 m. kovo 18 d. orientaciniame dokumente („EDAPP — Bendrijos institucijų patarėjas dėl siūlomų teisės aktų ir susijusių dokumentų“) nustatytą EDAPP požiūrį, kad jo užduotis teikti patarimus taip pat apima EB bei trečiųjų šalių ir (arba) tarptautinių organizacijų susitarimų dėl asmens duomenų tvarkymo sudarymą.
2. Atsižvelgiant į Reglamento (EB) Nr. 45/2001 28 straipsnio 2 dalies privalomą pobūdį, ši nuomonė turėtų būti paminėta Tarybos sprendimo preambulėje.
3. Atsižvelgiant į konstatuojamąsias dalis, aptariamajame Europos bendrijos ir Kanados susitarime pagal Direktyvos 95/46/EB 25 straipsnio 6 dalį atsižvelgiama į Komisijos sprendimą, kuriuo patvirtinama, kad atitinkama Kanados kompetentinga institucija užtikrina tinkamą API/PNR duomenų apsaugos lygį (toliau — Komisijos sprendimas). EDAPP manymu, Komisijos sprendimas taip pat turėjo būti nusiųstas konsultacijoms, nes jis yra bendro teisės aktų paketo dalis.

4. Šis pasiūlymas yra jau antras, po 2004 m. gegužės 17 d. Europos bendrijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų Susitarimo ⁽¹⁾, kurio teisėtumą pagal EB sutarties 230 straipsnį ginčija Europos Parlamentas. Pasisakydamas Teisingumo Teisme EDAPP pritarė Parlamento išvadoms, kad susitarimas turi būti panaikintas.

2. Susitarimo esmė

5. Šis pasiūlymas dėl susitarimo yra panašus į susitarimą su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis. Jis susijęs su Komisijos sprendimu pagal Direktyvos 95/46/EB 25 straipsnio 6 dalį, jo tikslas yra pagerinti visuomenės saugumą, ir oro vežėjas privalo perduoti duomenis į trečiąją šalį.
6. Tačiau iš esmės yra didelių skirtumų, kaip jau buvo nurodyta dviejose 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupės ⁽²⁾ nuomonėse. EDAPP pabrėžia, kad esama keturių esminių skirtumų, kurie bus aptarti šioje nuomonėje. Visų pirma, pasiūlyme numatyta „eksporto“ (o ne „importo“) sistema, ir todėl Europos bendrijos aviakompanijos gali kontroliuoti duomenų perdavimą Kanados valdžios institucijoms. Antra, Kanados valdžios institucijų prisiimami išpareigojimai yra privalomi (susitarimo 2 straipsnio 1 dalis), ir dėl to pasiūlymas labiau subalansuotas nei susitarimas su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis. Trečia, perduotinų PNR duomenų sąrašas labiau ribotas ir į jį neįtrauktos duomenų apie keleivius „atviros kategorijos“, dėl kurių gali būti atskleidžiama konfidenciali informacija. Galiausiai susitarimas yra paremtas labiau išplėtotą duomenų apsaugos teisine sistema, suteikiančia duomenų subjektui apsaugą, apimančią nepriklausomo duomenų apsaugos pareigūno vykdomą priežiūrą. Tačiau Kanados teisės aktais Europos Sąjungos piliečiams nesuteikiama visapusiška apsauga. Kanados valdžios institucijų prisiimamais išpareigojimais siekiama rasti sprendimą dėl tų piliečių.

3. Poveikis Direktyvai 95/46/EB

7. Direktyvos 95/46/EB sistemoje duomenų perdavimas į trečiąją šalį atitinka asmens duomenų tvarkymo apibrėžimą (pagal Direktyvos 2 straipsnio b punktą, „bet kuri operacija ar operacijų rinkinys, atliekami su asmens duomenimis“), ir todėl perdavimui taikomas direktyvos II skyrius („Bendrosios asmens duomenų tvarkymo teisėtumo taisyklės“). Direktyvos 25 straipsniu siekiama suteikti papildomą apsaugą perdavimo į trečiąją šalį atveju, nes nuo perdavimo momento duomenys yra nebe valstybės narės jurisdikcijoje.
8. Pasiūlymas dėl susitarimo su Kanada kartu su Komisijos sprendimu įpareigoja aviakompanijas perduoti duomenis į Kanadą. Turi būti nustatyta, ar ši pareiga kliudo joms įvykdyti pareigas, kurias joms nustato nacionaliniai teisės aktai, įgyvendinantys Direktyvą 95/46/EB, ypač jos II skyrių, ir ar tai turi įtakos šios direktyvos veiksmingumui.
9. Pasiūlymo 5 straipsniu Europos oro vežėjai įpareigojami jų kompiuterinėse rezervavimo sistemose ir išvykimo kontrolės sistemose esančius API/PNR duomenis tvarkyti laikantis Kanados kompetentingų institucijų reikalavimų pagal Kanados teisę. Pasiūlyme nenurodyta, kad taikoma Bendrijos teisė, konkrečiai — asmens duomenų tvarkymo taisyklės, numatytos Direktyvos 95/46/EB II skyriuje. Nesant tokios nuostatos, gali būti privaloma, kad oro vežėjai tvarkytų duomenis, net jei šis tvarkymas nevysiškai atitiktų Direktyvos 95/46/EB II skyriaus nuostatas. Jiems yra privaloma tik veikti laikantis esminių Kanados teisės nuostatų.

⁽¹⁾ Teisme nagrinėjama byla C-317/04.

⁽²⁾ Tai Direktyva 95/46/EB įkurta nepriklausoma patariamoji grupė, sudaryta iš valstybių narių duomenų apsaugos institucijų, EDAPP ir Komisijos atstovų. EDAPP daro nuorodą į Nuomonę 3/2004 dėl Kanadoje užtikrinamo apsaugos lygio avialinijoms perduodant keleivio duomenų įrašus ir išankstinę informaciją apie keleivius (2004 m. vasario 11 d.) ir Nuomonę 1/2005 dėl Kanadoje užtikrinamo apsaugos lygio avialinijoms perduodant keleivio duomenų įrašus ir išankstinę informaciją apie keleivius (2005 m. sausio 19 d.).

10. Nors, kaip jau buvo sakyta ir dar bus paaiškinta šioje nuomonėje, Kanadoje yra išplėta duomenų apsaugos teisinė sistema ir nėra jokių priežasčių teigti, kad Kanados duomenų apsaugos teisės aktai rimtai kenkia Europos bendrijos duomenų subjektų interesams, taip pat nėra priežasties manyti, kad Kanados teisės aktais visiškai laikomasi visų Direktyvos 95/46/EB II skyriaus nuostatų. Tokia prielaida negali būti daroma nei iš susitarimo teksto, nei iš aiškinamojo rašto. Be to, tokios prielaidos negalima daryti dėl to, kad Kanados valdžios institucijoms nėra privalomas joks (būsimas) Teisingumo Teismo pateiktas direktyvos aiškinimas; taip pat nėra galimybės užtikrinti, kad vėlesni Kanados teisės aktų pakeitimai (arba naujas Kanados teismų aiškinimas) atitiks Bendrijos teisę.
11. Remdamasis šia analize, EDAPP daro išvadą, kad dėl susitarimo reikėtų iš dalies keisti Direktyvą 95/46/EB. Dėl šios priežasties, ir neatsižvelgiant į galimą didelę žalą duomenų subjektui, pagal EB sutarties 300 straipsnio 3 dalį turėtų būti gautas Europos Parlamento pritarimas.
12. Šiuo klausimu EDAPP mano, kad iš esmės jo kompetencija neapima institucinių klausimų. Tačiau šiuo atveju EDAPP pareiškia savo nuomonę tokiu klausimu, nes, jei nepaisoma Parlamento prerogatyvų, reikia iš dalies keisti direktyvą, o tai turi įtakos duomenų apsaugos lygiui Europos bendrijos teritorijoje.
13. Kita vertus būtų galima iš dalies keisti susitarimą siekiant užtikrinti, kad Europos aviakompanijų atliekamas API/PNR duomenų tvarkymas atitiktų Direktyvą 95/46/EB. Įrašius tokią nuostatą, dėl susitarimo nebereikėtų iš dalies keisti direktyvos.

4. Dėl susitarimo su Kanada esmės

4.1 Pagrindinių pasiūlymo elementų patvirtinimas

14. Nepaisant pasiūlymo priėmimo procedūrinių reikalavimų, EDAPP išnagrinėjo, ar siūlomas susitarimas iš esmės pakankamai apsaugo duomenų subjektą, ypač jo pagrindines teises, kaip nurodyta ES sutarties 6 straipsnyje.
15. EDAPP atkreipia dėmesį į svarbius skirtumus tarp pasiūlymo ir susitarimo su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis (žr. pirmiau, 6 punktą). Galima teigti, kad iš šio pasiūlymo trys svarbūs pastarojo susitarimo trūkumai pašalinti, ar bent sumažintas jų poveikis.
16. Be to, EDAPP atkreipia dėmesį, kad 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupė 2005 m. sausio 19 d. nuomonėje patvirtino (siūlomo) Komisijos sprendimo dėl tinkamo apsaugos lygio, kurį užtikrina Kanados sienos paslaugų agentūra (CBSA), pagrindinius elementus. Šiame įvertinime svarbus vaidmuo tenka CBSA išipareigojimams (Komisijos sprendimo priedas). EDAPP pritaria 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupės išvadoms, taip pat atsižvelgdamas į tai, kad nepriklausoma Kanados privatumo komisarė pritaria galimybės gauti API/PNR duomenis vyriausybiniais ir teisėsaugos tikslais apribojimui ⁽¹⁾.
17. EDAPP labai svarbu, kad API ir PNR duomenų „eksporto“ sistema leidžia Europos aviakompanijoms kontroliuoti duomenų tvarkymą ir perdavimą. Todėl ši veikla yra valstybių narių jurisdikcijoje ir taikoma Bendrijos teisė.
18. Taip pat svarbu, kad pasiūlymo 2 straipsnyje aiškiai nurodyta, jog susitarimo Šalys susitarė, kad API/PNR duomenys bus tvarkomi taip, kaip nurodyta išipareigojimuose. Todėl prie Komisijos sprendimo pridedami išipareigojimai yra privalomi.

⁽¹⁾ Žr. 2003 m. balandžio 9 d. komisarės pareiškimą (http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp).

19. Galiausiai EDAPP pabrėžia, kad svarbu sudaryti jungtinį komitetą, kuris *inter alia* rengs bendras peržiūras. Taip galima stebėti teisinių dokumentų įgyvendinimą. Tai itin svarbu, nes teisiniai dokumentai yra nauji ir dar nėra tokių teisinių dokumentų įgyvendinimo patirties.
20. Atsižvelgdamas į tai ir į 1 punkte nurodyto orientacinio dokumento 4.2 punkte numatytą analizę, EDAPP pritaria pagrindiniams pasiūlymo elementams ir pateikia pastabas tik dėl kelių konkrečių punktų, visų pirma dėl:
 - perduodamų API/PNR duomenų apimties bei pobūdžio;
 - tvarkymo tikslo, kuris neapriojamas kova su terorizmu, bet taip pat yra susijęs su visais kitais rimtais tarpvalstybiniais nusikaltimais;
 - susitarimo 3 straipsnio dėl galimybės susipažinti su duomenimis, jų tikslinimo ir aiškinamosios pastabos.

4.2 API/PNR duomenų apimtis ir pobūdis

21. Pasiūlymo II priede nenurodomi ypatingi duomenys, kaip apibrėžta Direktyvos 95/46/EB 8 straipsnyje arba duomenų apie keleivius „atviros kategorijos“, dėl kurių, atsižvelgiant į tai, kaip šių kategorijų duomenys įrašyti anketoje, šie konfidencialūs duomenys (pavyzdžiui, mitybos reikalavimai, atskleidžiantys religinius įsitikinimus arba medicininius duomenis) būtų atskleisti.
22. Tačiau rinktinų PNR duomenų elementų sąrašas (pasiūlymo II priedas) apima duomenis, kurie gali būti svarbūs keleivio pagrindinių teisių, ypač privataus gyvenimo, apsaugai. EDAPP nurodo 10 kategoriją (keleivio, dažnai keliaujančio lėktuvais, informacija), dėl kurios gali būti atskleisti faktai apie keleivio elgesį (nors nurodoma ne visa informacija apie tokį keleivį) ir 23 kategoriją (visa surinkta APIS informacija), į kurią įtraukiama ne tik keleivio pavardė, bet ir kiti jo paso duomenys.
23. EDAPP nėra įsitikinęs, kad šių kategorijų įtraukimas yra būtinas bei proporcingas ir siūlo dar kartą apsvaistyti, ar būtina įtraukti šias kategorijas į susitarimo priedą. Tačiau tai, kad šios kategorijos įtrauktos į duomenų sąrašą, savaime nėra pakankamai rimtas argumentas iš naujo derėtis dėl susitarimo ir EDAPP manymu susitarimas dėl to neturėtų būti panaikintas.

4.3 Tvarkymo tikslas

24. Kaip jau yra ne kartą buvę teisės aktų, pagal kuriuos būtina tvarkyti asmens duomenis kovojant su terorizmu, atveju, teisės aktų leidėjas neapribojo tvarkymo tikslo vien tik kova su terorizmu, o išplėtė tikslus, kad būtų įtraukta kova su kitais rimtais nusikaltimais arba, tam tikrai atvejais, teisėsaugos tikslai apskritai.
25. Šiame pasiūlyme minima kova su kitais rimtais tarpvalstybinio pobūdžio nusikaltimais, įskaitant organizuotą nusikalstamumą. Pagal CBSA išipareigojimus (12 skirsnis), su kitais Kanados Vyriausybės padaliniais informacija gali būti dalijamasi tik tais pačiais tikslais. Atitinkamoje trečiojoje šalyje informacija su trečiųjų šalių valdžios institucijomis dalijamasi tik šiais tikslais ir tik tais atvejais, kai taikomas adekvatumo įvertinimas pagal Direktyvos 95/46/EB 25 straipsnį. Šis tikslų apribojimas savaime nepažeidžia direktyvos nuostatų ir jos pagrindinių principų.

4.4 Duomenų subjekto apsauga

26. Susitarime yra konkrečios nuostatos, kurių tikslas — apsaugoti duomenų subjekto interesus. EDAPP konkrečiai atkreipia dėmesį į susitarimo 3 straipsnį dėl galimybės susipažinti su duomenimis, jų tikslinimo ir aiškinamosios pastabos. Pagal šią nuostatą duomenų subjektas, nuolat gyvenantis Europos Sąjungos teritorijoje, gali pasinaudoti teisėmis susipažinti su duomenimis, juos tikslinti ir pridėti aiškinamąją pastabą tokiomis pačiomis aplinkybėmis kaip Kanados nuolatiniai gyventojai.

27. Šių teisių suteikimas savaime nereiškia, kad užtikrinama būtina duomenų subjekto apsauga. Turi būti užtikrinta, kad teisėmis galima veiksmingai pasinaudoti.
28. Šių teisių taikymo sritį ir esmę nustato Kanados teisė. Siekiant užtikrinti būtiną Europos duomenų subjekto apsaugą, atitinkamam asmeniui turi būti suteikta galimybė susipažinti su atitinkamais teisės aktais; taip pat turi būti galima numatyti jų poveikį jam. Siekiant įvykdyti šią pareigą, 29 straipsnio duomenų apsaugos darbo grupė pasiūlė, kad Komisijos sprendimo priede būtų pateikiamas atitinkamos Kanados reguliavimo sistemos aprašymas.
29. Į šį pasiūlymą nebuvo atsižvelgta, tačiau Komisijos sprendime ir CBSA įsipareigojimuose pateikiamas atitinkamos reguliavimo sistemos paaiškinimas. Atitinkamos įsipareigojimų dalys leidžia oro transporto keleiviams sužinoti jų teises.
30. EDAPP atkreipia dėmesį į tai, jog svarbu ne tik sudaryti galimybę Europos bendrijoje nuolat gyvenančiam oro transporto keleiviui susipažinti su teisės aktų tekstais, bet ir tai, kad jie galėtų veiksmingai pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis.
31. Todėl EDAPP pritaria įsipareigojimų 31 skirsnyje nurodytai procedūrai. Pagal šią procedūrą Kanados privatumo komisarė gali imtis veiksmų dėl skundų, kuriuos jai Europos Sąjungos nuolatinių gyventojų vardu perduoda valstybių narių duomenų apsaugos institucijos. EDAPP manymu tokia procedūra praktiškai gali būti veiksmingesnė už oficialų Europos nuolatinių gyventojų *ius standi* Kanados teismuose.

5. Išvados

32. EDAPP išvados yra šios:
 - Ši nuomonė turėtų būti paminėta Tarybos sprendimo preambulėje.
 - Su juo pagal Direktyvos 95/46/EB 25 straipsnį turėjo būti konsultuojamasi dėl Komisijos sprendimo, kuriuo patvirtinama, kad Kanados pasienio paslaugų agentūra užtikrina tinkamą API/PNR duomenų apsaugos lygį.
 - Pagal EB sutarties 300 straipsnio 3 dalį turėtų būti gautas Europos Parlamento pritarimas.
 - Kita vertus būtų galima iš dalies keisti susitarimą siekiant užtikrinti, kad Europos aviakompanijų atliekamas API/PNR duomenų tvarkymas atitiktų Direktyvą 95/46/EB.
 - EDAPP pritaria siūlomo susitarimo pagrindiniams elementams.

Priimta Briuselyje, 2005 m. birželio 15 d.

Peter HUSTINX
*Europos duomenų apsaugos priežiūros
pareigūnas*
