

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o používání údajů ze jmenné evidence cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti

(2011/C 181/02)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 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 ⁽¹⁾,

s ohledem na žádost o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 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 ⁽²⁾,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

I.1 Konzultace EIOÚ

- Dne 2. února 2011 Komise přijala návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o používání údajů ze jmenné evidence cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále jen „návrh“) ⁽³⁾. Návrh byl téhož dne odeslán EIOÚ ke konzultaci.
- EIOÚ vítá skutečnost, že ho Komise požádala o konzultaci. Již před přijetím návrhu měl EIOÚ možnost předkládat neformální připomínky. Některé z těchto připomínek byly v návrhu zohledněny a EIOÚ konstatuje, že obecně vzato byly záruky ochrany údajů v návrhu posíleny. V řadě otázek nicméně stále zůstávají pochybnosti, zejména v souvislosti s rozsahem a účely sběru osobních údajů.

I.2 Návrh v souvislostech

- Diskuse o možném systému jmenné evidence cestujících v rámci EU probíhají již od roku 2007, kdy Komise přijala

návrh rámcového rozhodnutí Rady na toto téma ⁽⁴⁾. Hlavním cílem projektu jmenné evidence cestujících v rámci EU je vytvoření systému, jenž by leteckým dopravcům, kteří provozují mezinárodní lety mezi EU a třetími zeměmi, ukládal povinnost předávat údaje jmenné evidence všech cestujících příslušným orgánům za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Údaje by centrálně shromažďovaly a analyzovaly složky pro informace o cestujících a výsledky analýzy by se předávaly příslušným vnitrostátním orgánům v každém členském státě.

- Od roku 2007 EIOÚ pozorně sleduje vývoj související s případným vytvořením systému jmenné evidence cestujících v rámci EU souběžně s vývojem v oblasti systémů jmenné evidence cestujících ve třetích zemích. Dne 20. prosince 2007 přijal EIOÚ stanovisko týkající se tohoto návrhu Komise ⁽⁵⁾. Při mnoha dalších příležitostech nejen EIOÚ, ale i pracovní skupina zřízená podle článku 29 ⁽⁶⁾ soustavně připomínali, že při zpracování údajů jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva je třeba dodržovat zásadu nezbytnosti a přiměřenosti stejně jako další zásadní záruky ochrany údajů.
- Hlavním tématem, na které se EIOÚ trvale zaměřuje, je odůvodnění nezbytnosti evropského systému jmenné evidence cestujících, který by existoval vedle řady jiných nástrojů umožňujících zpracování údajů pro účely vynucování práva.
- EIOÚ uznává, že v současném návrhu došlo ve srovnání s verzí, kterou předtím připomínkoval, k viditelnému zlepšení z hlediska ochrany údajů. Tato zlepšení se týkají zejména oblasti působnosti návrhu, definice úlohy různých zúčastněných stran (složky pro informace o cestujících), vyloučení zpracování citlivých údajů, posun směrem k systému „dodávání“ bez přechodného období ⁽⁷⁾ a omezení uchovávání údajů.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 654 v konečném znění.

⁽⁵⁾ Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 20. prosince 2007 k návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva, (Úř. věst. C 110, 1.5.2008, s. 1).

⁽⁶⁾ — stanovisko ze dne 19. října 2010 o globálním přístupu k přenosům údajů jmenné evidence cestujících do třetích zemí, k dispozici na: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— stanoviska pracovní skupiny zřízené podle článku 29 jsou k dispozici na této adrese: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽⁷⁾ To znamená, že údaje jmenné evidence cestujících budou aktivně předávat letecké společnosti, nikoli „dobývat“ orgány veřejné moci prostřednictvím přímého přístupu do databáze leteckých společností.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 32 v konečném znění.

7. EIOÚ rovněž vítá další vývoj v posouzení dopadů na důvody pro vytvoření systému jmenné evidence cestujících v rámci EU. Přes existenci jasné vůle vysvětlit nezbytnost uvedeného systému není EIOÚ i nadále schopen nalézt v těchto nových důvodech přesvědčivý základ pro jeho vytvoření, zejména v souvislosti s obsáhlým „předběžným posouzením“ všech cestujících. Nezbytností a přiměřeností se bude zabývat kapitola II níže. Kapitola III se zaměří na konkrétnější aspekty návrhu.

II. NEZBYTNOST A PŘIMĚŘENOST NÁVRHU

II.1 Předběžné připomínky k nezbytnosti a přiměřenosti

8. Prokázání nezbytnosti a přiměřenosti zpracování údajů je zcela nutnou podmínkou pro rozvoj systému jmenné evidence cestujících. EIOÚ již dříve trval na tom, zejména v souvislosti s možným přezkumem směrnice 2006/24/ES („směrnice o uchovávání údajů“), že nutnost zpracovávat nebo uchovávat velké objemy informací by se měla opírat o jasné prokázání vztahu mezi *používáním* a *výsledkem* a měla by být podmíněna vyhodnocením, zda by nebylo možné dosáhnout srovnatelných výsledků jiným způsobem, který by méně zasahoval do soukromí ⁽¹⁾.
9. S cílem odůvodnit daný systém zahrnuje návrh a zejména jeho posouzení dopadů rozsáhlou dokumentaci a právní argumenty, které potvrzují, že systém je potřebný a že splňuje požadavky na ochranu údajů. Dokonce stanoví, že systém poskytuje přidanou hodnotu z hlediska harmonizace norem ochrany údajů.
10. Po analýze těchto prvků má EIOÚ za to, že návrh svým současným obsahem *nesplňuje* požadavky na nezbytnost a přiměřenost, které ukládá článek 8 Listiny základních práv Unie, článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech a článek 16 SFEU. Důvody pro tyto úvahy jsou uvedeny v následujících odstavcích.

II.2 Dokumenty a statistiky poskytnuté Komisí

11. EIOÚ konstatuje, že posouzení dopadů zahrnuje rozsáhlé vysvětlení a statistiky s cílem odůvodnit uvedený návrh. Tyto prvky nicméně nejsou přesvědčivé. V posouzení dopadů a v důvodové zprávě návrhu ⁽²⁾ se při popisu hrozby terorismu a závažné trestné činnosti uvádí jako příklad 14 000 trestných činů na 100 000 obyvatel

⁽¹⁾ Viz projev Petera Hustinxeho „Okamžik pravdy pro směrnici o uchovávání údajů“, pronesený na konferenci „Přijímání směrnice o uchovávání údajů“, Brusel, 3. prosince 2010, k dispozici na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf

⁽²⁾ Kapitola 2.1.1 posouzení dopadů a kapitola 1 odst. 1 důvodové zprávy.

v členských státech v roce 2007. I když je toto číslo působivé, týká se nerozlišených druhů trestné činnosti a nelze jím podložit oprávněnost návrhu, jehož cílem je boj proti omezenému druhu závažné nadnárodní trestné činnosti a terorismu. Další příklad: citování zprávy o drogových „problémech“ bez toho, aniž by návrh spojil statistiky s dotčeným druhem obchodování s drogami, nepředstavuje podle EIOÚ platný odkaz. Totéž platí pro údaje o důsledcích trestných činů, kdy návrh uvádí „hodnotu odcizeného majetku“ a psychologický a fyzický dopad na oběti, což nejsou údaje, které by se přímo vztahovaly k účelu návrhu.

12. Jako poslední příklad se v posouzení dopadů uvádí, že Belgie „uvedla, že v roce 2009 došlo k zabavení drog v 95 % případů výlučně nebo převážně díky zpracování údajů jmenné evidence cestujících“. Je však třeba zdůraznit, že Belgie (dosud) nemá zavedený systém jmenné evidence cestujících, který by byl srovnatelný se systémem předpokládaným v návrhu. To by mohlo znamenat, že údaje jmenné evidence cestujících mohou být v určitých případech užitečné, což EIOÚ nezpochybňuje. Vážné otázky související s ochranou údajů spíše vyvolává rozsáhlý sběr údajů za účelem systematického posuzování všech cestujících.
13. EIOÚ má za to, že neexistují dostatečně významné a přesné podklady, které by prokázaly nezbytnost uvedeného nástroje.

II.3 Podmínky pro omezení základního práva

14. Zatímco si dokument všímá, že opatření ke zpracování údajů narušují Listinu základních práv Unie, Evropskou úmluvu o lidských právech a článek 16 SFEU, přímo se zmiňuje o možných omezeních těchto práv a je spokojen se závěrem, že „je jasné, že jelikož navrhované kroky by byly podniknuty za účelem boje proti terorismu a jiným závažným trestným činům a obsaženy v právním aktu, splňovaly by tyto požadavky, pokud jsou nezbytné v demokratické společnosti a splňují zásadu přiměřenosti“ ⁽³⁾. Nebyla nicméně jasně prokázána skutečnost, že uvedená opatření jsou zásadní a že neexistuje alternativa, která by méně narušovala soukromí.
15. V tomto smyslu skutečnost, že další účely, jako je vynucování v oblasti přistěhovalectví, seznam nežádoucích cestujících a bezpečnost zdraví, byly zvažovány a nebyly nakonec do návrhu zahrnuty z důvodu přiměřenosti, neznamená, že „omezení“ zpracování údajů jmenné evidence cestujících na závažné trestné činy a terorismus je ve skutečnosti přiměřené, jelikož je méně rušivé. Rovněž nebyla posouzena možnost omezit systém na boj proti

⁽³⁾ Kapitola 3.2 odst. 2 posouzení dopadů.

terorismu a nezahrnout další trestné činy, jak se předpokládalo v předchozích systémech jmenné evidence cestujících, zejména v systému australském. EIOÚ zdůrazňuje, že v tomto dřívějším systému, k němuž pracovní skupina zřízená podle článku 29 přijala kladné stanovisko v roce 2004, byl účel omezen na „určení těch cestujících, kteří by mohli představovat hrozbu terorismu nebo související trestné činnosti“⁽¹⁾. Australský systém nepočítal ani s uchováváním údajů jmenné evidence cestujících, kromě konkrétních cestujících, u nichž bylo stanoveno, že představují konkrétní riziko⁽²⁾.

16. Kromě toho, co se týče předvídatelnosti dohledu pro subjekty údajů, je sporné, zda návrh Komise splňuje požadavky právních předpisů EU na solidní právní základ: „posouzení“ cestujících (dříve formulováno jako „posouzení rizika“) se bude provádět na základě neustále se vyvíjejících a netransparentních kritérií. Jak je výslovně uvedeno ve znění návrhu, není hlavním cílem systému tradiční hraniční kontrola, nýbrž získávání zpravodajských informací⁽³⁾ a zadržování osob, které nejsou podezřelými, před spácháním trestné činnosti. Vypracování takového systému v evropském měřítku, který by zahrnoval sběr údajů o všech cestujících a přijímání rozhodnutí na základě neznámých a vyvíjejících se kritérií posuzování, vyvolává vážné otázky ohledně transparentnosti a přiměřenosti.

17. Jediným účelem, který by byl podle EIOÚ v souladu s požadavky na transparentnost a přiměřenost, by bylo použití údajů jmenné evidence cestujících v jednotlivých případech, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 2 písm. c), ale pouze v případě vážné a konkrétní hrozby podložené konkrétními ukazateli.

II.4 Riziko neplánované funkce

18. Podle čl. 4 odst. 2 písm. b) složka pro informace o cestujících může posuzovat cestující a při této činnosti může porovnávat údaje ze jmenné evidence cestujících s „příslušnými databázemi“, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 2 písm. b). Toto ustanovení neuvádí, které databáze jsou příslušné. Z tohoto důvodu není toto opatření předvídatelné, což je rovněž požadavek Listiny základních práv

⁽¹⁾ Stanovisko 1/2004 ze dne 16. ledna 2004 o úrovni ochrany zajištěné v Austrálii pro přenos údajů jmenné evidence cestujících od leteckých společností, WP85.

⁽²⁾ Ve stanovisku pracovní skupiny zřízené podle článku 29 se dále uvádí, že „co se týče uchovávání údajů jmenné evidence cestujících, neexistuje žádná zákonná povinnost celních orgánů uchovávat tyto údaje. Stejně tak neexistuje žádný zákonný zákaz, aby celní orgány tyto údaje uchovávaly. Údaje jmenné evidence cestujících posouzené pomocí softwaru pro automatickou analýzu profilu a vyhodnocené jako nízké riziko (95 % až 97 % cestujících) se neuchovávají a nevede se záznam o jejich informacích. Celní orgány tedy uplatňují obecnou politiku neuchovávání těchto údajů. V případě uvedených 0,05 % až 0,1 % cestujících, které celní orgány dále zkoumají, se údaje jmenné evidence cestujících v letecké dopravě uchovávají dočasně, nikoli trvale, do rozhodnutí vydaného na základě posouzení na hranicích. Po tomto rozhodnutí se údaje jmenné evidence cestujících vymažou z počítače dotčeného celního úředníka a nezanesou do australských databází“.

⁽³⁾ Důvodová zpráva, kapitola 1. Souvislosti návrhu, Soulad s ostatními politikami a cíli Unie.

Unie a Evropské úmluvy o lidských právech. Uvedené ustanovení navíc nastoluje otázku své slučitelnosti se zásadou omezení účelu: podle EIOÚ by se například nemělo týkat databáze, jako je Eurodac, která byla vytvořena pro jiné účely⁽⁴⁾. Navíc by mělo být použitelné pouze v případě zvláštní potřeby, v konkrétním případě, kdy existuje podezření na nějakou osobu poté, co byl spáchán trestný čin. Například systematické porovnávání všech údajů jmenné evidence cestujících s databází Vízového informačního systému⁽⁵⁾ by bylo nadbytečné a nepřiměřené.

II.5 Přidaná hodnota návrhu z hlediska ochrany údajů

19. Myšlenka, podle níž by návrh posílil ochranu údajů tím, že by vytvořil rovné podmínky v souvislosti s právy jednotlivců, je sporná. EIOÚ uznává, že pokud by byla zajištěna nezbytnost a přiměřenost uvedeného systému, posílily by jednotlivé normy v rámci EU, včetně norem týkajících se ochrany údajů, právní jistotu. Současné znění návrhu v 28. bodě odůvodnění nicméně uvádí, že „tato směrnice nemá vliv na možnost členských států stanovit podle jejich vnitrostátního práva systém pro shromažďování a zpracování údajů jmenné evidence cestujících za jinými účely, než jsou účely specifikované v této směrnici, nebo od jiných dopravců, než jsou dopravci specifikovaní v této směrnici, pokud jde o vnitřní lety (...)“.

20. Tento návrh by tedy přinesl pouze omezenou harmonizaci. Mohla by se týkat práv subjektů údajů, nikoli však omezení účelu a lze předpokládat, že podle tohoto znění by systémy jmenné evidence cestujících, které se již používají například k boji proti nezákonnému přistěhovalectví, v tom podle této směrnice mohly nadále pokračovat.

21. To znamená, že na jedné straně by zůstaly určité rozdíly mezi členskými státy, které již vypracovaly systém jmenné evidence cestujících, a na druhé straně by velká většina členských států, které neprovádějí systematický sběr údajů jmenné evidence cestujících (21 z 27 členských států), byla nucena s tímto sběrem začít. EIOÚ má za to, že z tohoto hlediska je jakákoli přidaná hodnota související s ochranou údajů velice sporná.

⁽⁴⁾ Účelem systému Eurodac je „pomoc při určování členského státu, který je na základě Dublinské úmluvy příslušný pro posouzení žádosti o azyl podané v členském státě, a jinak usnadňovat uplatňování Dublinské úmluvy za podmínek stanovených v tomto nařízení“, podle čl. 1 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, (Úř. věst. L 316, 15.12.2000, s. 1).

⁽⁵⁾ „Účelem VIS je zlepšovat provádění společné vízové politiky, konzulární spolupráce a konzultace mezi ústředními vízovými orgány usnadněním výměny údajů o žádostech a o souvisejících rozhodnutích mezi členskými státy“, podle článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS), (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60).

22. Důsledkem 28. bodu odůvodnění je naopak vážné porušení zásady omezení účelu. Dle názoru EIOÚ by měl návrh výslovně stanovit, že údaje jmenné evidence cestujících nemohou být použity pro jiné účely.

23. EIOÚ dochází k podobnému závěru jako při posouzení směrnice o uchování údajů: v obou případech je neexistence skutečné harmonizace spojena s neexistencí právní jistoty. Další sběr a zpracování osobních údajů by se navíc stalo povinné pro všechny členské státy, přestože dosud nebyla potvrzena skutečná nutnost uvedeného systému.

II.6 Souvislost se sdělením o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

24. EIOÚ dále poznamenává, že vývoj v oblasti jmenné evidence cestujících souvisí s pokračujícím obecným posuzováním všech nástrojů EU v oblasti správy výměny informací, které Komise zahájila v lednu 2010 a propracovala v nedávném sdělení o přehledu o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁽¹⁾. Existuje zejména jasná souvislost se současnou diskusí o evropské strategii pro správu informací. V tomto ohledu má EIOÚ za to, že při posuzování, zda je nutné vytvořit systém jmenné evidence cestujících v rámci EU, by se měly vzít v úvahu výsledky současné práce na evropském modelu pro výměnu informací očekávané v roce 2012.

25. V této souvislosti a vzhledem ke slabým stránkám návrhu a zejména jeho posouzení dopadů má EIOÚ za to, že v případech, jako je tento, kdy má podstata návrhu vliv na základní práva na ochranu soukromí a osobních údajů, je nutno provést zvláštní posouzení dopadů na ochranu soukromí a osobních údajů. Obecné posouzení dopadů není dostatečné.

III. KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

III.1 Oblast působnosti

26. V čl. 2 písm. g), h) a i) návrhu jsou definovány teroristické trestné činy, závažná trestná činnost a závažná nadnárodní trestná činnost. EIOÚ vítá skutečnost, že definice a jejich rozsah byly více propracovány a že se rozlišila závažná trestná činnost a závažná nadnárodní trestná činnost. Toto rozlišení je vítané zejména z toho důvodu, že předpokládá odlišné zpracování osobních údajů a vylučuje porovnání závažné trestné činnosti, která není nadnárodní, na základě předem určených hodnotících kritérií.

27. Podle názoru EIOÚ je nicméně definice závažné trestné činnosti stále příliš široká. To potvrzuje i samotný návrh, jenž uvádí, že členské státy smí vyjmout *méně závažné trestné činy* spadající pod definici závažné trestné činnosti⁽²⁾, které

by nebyly v souladu se zásadou proporcionality. Z této formulace vyplývá, že definice v návrhu může zahrnovat i méně závažné trestné činy, jejichž zpracování by tak bylo nepřiměřené. Jaké trestné činy by přesně měly spadat do kategorie méně závažných trestných činů, není jasné. Místo toho, aby se zúžení oblasti působnosti ponechalo na členských státech, má EIOÚ za to, že by návrh měl výslovně uvést trestné činy, které by spadaly do jeho působnosti, a ty, které by z ní měly být vyloučeny, jelikož by měly být považovány za méně závažné a nesplňují test proporcionality.

28. Stejná připomínka platí pro možnost, kterou ponechává otevřenou čl. 5 odst. 5, zpracovávat údaje v souvislosti s jakýmkoli trestným činem, pokud k jeho odhalení dojde v průběhu donucovacího opatření, stejně jako pro možnost, uvedenou ve 28. bodě odůvodnění, rozšířit oblast působnosti na jiné účely, než jsou účely předpokládané v této směrnici, nebo na jiné dopravce.

29. EIOÚ má rovněž obavy ohledně možnosti v článku 17, jež předpokládá zahrnutí vnitřních letů do oblasti působnosti této směrnice vzhledem ke zkušenostem nabytým členskými státy, které již údaje jmenné evidence cestujících u vnitřních letů sbírají. Takovéto rozšíření oblasti působnosti systému jmenné evidence cestujících by ještě více ohrozilo základní práva jednotlivců a nemělo by se o něm uvažovat před provedením řádné analýzy včetně komplexního posouzení dopadů.

30. Závěrem je možno shrnout, že ponechání oblasti působnosti v otevřené podobě a poskytnutí možnosti členským státům rozšířit účel směrnice je v rozporu s požadavkem, že údaje lze sbírat pouze pro konkrétní a výslovné účely.

III.2 Složky pro informace o cestujících

31. Úloha složek pro informace o cestujících a záruky týkající se zpracování údajů jmenné evidence cestujících přinášejí zvláštní otázky, zejména z toho důvodu, že složky pro informace o cestujících dostávají údaje o všech cestujících od leteckých dopravců a podle znění návrhu mají široké pravomoci ke zpracování těchto údajů. Patří k nim i posuzování chování cestujících, kteří nejsou podezřelí ze žádné trestné činnosti, a možnost porovnávat údaje jmenné evidence cestujících s nerozlišenými databázemi⁽³⁾. EIOÚ poznamenává, že návrh sice počítá s podmínkami „omezeného přístupu“, ale má za to, že samotné tyto podmínky nejsou dostatečné vzhledem k širokým pravomocem složek pro informace o cestujících.

32. Za prvé není jasná povaha orgánu určeného jako složka pro informace o cestujících a jeho složení. Návrh uvádí možnost, že pracovníci této složky mohou být „vysláni z příslušných veřejných orgánů“, ale neposkytuje žádné

⁽¹⁾ KOM(2010) 385 v konečném znění.

⁽²⁾ Jak je uvedeno v rámcových rozhodnutích Rady 2008/841/SVV a 2002/584/SVV.

⁽³⁾ Ohledně složek pro informace o cestujících viz rovněž stanovisko EIOÚ ze dne 20. prosince 2007.

záruky z hlediska způsobilosti a důvěryhodnosti pracovníků složky. EIOÚ doporučuje, aby tyto požadavky byly zahrnuty do znění směrnice, vzhledem k citlivé povaze zpracovávání, které mají provádět složky pro informace o cestujících.

33. Za druhé, návrh dává možnost určit jednu složku pro informace o cestujících pro několik členských států. Tím vzniká riziko zneužití a přenosu údajů mimo podmínky návrhu. EIOÚ uznává, že z důvodu efektivnosti, zejména pro malé státy, by mohlo dojít ke kombinování sil, ale doporučuje zahrnout do znění návrhu podmínky pro tuto možnost. Tyto podmínky by měly řešit spolupráci s příslušnými orgány, stejně jako dozor, zejména v souvislosti s orgánem pro ochranu údajů odpovědným za dohled a v souvislosti s výkonem práv subjektu údajů, jelikož k dohledu nad jednou složkou pro informace o cestujících může být příslušných několik orgánů.
34. Existuje riziko neplánované funkce spojené s výše uvedenými prvky, zejména vzhledem ke kvalitě pracovníků odpovědných za analýzu údajů a „sdílení“ složky pro informace o cestujících několika členskými státy.
35. Za třetí, EIOÚ má pochyby ohledně předpokládaných záruk proti zneužití. Povinnost protokolování je vítaná, ale nedostatečná. Vlastní kontrola by měla být doplněna o vnější kontrolu, a to strukturovanějším způsobem. EIOÚ navrhuje, aby byly audity prováděny pravidelně každé čtyři roky. Měl by být vypracován komplexní soubor bezpečnostních pravidel, který by se měl horizontálně uplatnit na všechny složky pro informace o cestujících.

III.3 Výměna údajů mezi členskými státy

36. Článek 7 návrhu předpokládá několik scénářů umožňujících výměnu údajů mezi složkami pro informace o cestujících – což by měla být běžná situace – nebo mezi příslušnými orgány některého členského státu a složkou pro informace o cestujících ve výjimečných situacích. Podmínky jsou rovněž přísnější v závislosti na tom, zda se požaduje přístup k databázi uvedené v čl. 9 odst. 1, kde se údaje uchovávají během prvních 30 dní, nebo k databázi uvedené v čl. 9 odst. 2, kde se údaje uchovávají po dalších pět let.
37. Podmínky přístupu jsou definovány přísněji tam, kde žádost o přístup jde za běžný postup. EIOÚ nicméně poznamenává, že použité formulace vedou ke zmatení: ustanovení čl. 7 odst. 2 se používá „za účelem prevence, odhalování, vyšetřování nebo stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti“, čl. 7 odst. 3 uvádí „výjimečné okolnosti v reakci na konkrétní hrozbu nebo v rámci konkrétního vyšetřování nebo stíhání souvisejících teroristických činů nebo závažné trestné činnosti“, zatímco čl. 7 odst. 4 se týká „bezprostředního a závažného

ohrožení veřejné bezpečnosti“ a čl. 7 odst. 5 zmiňuje „konkrétní a skutečnou hrozbu související s teroristickými trestnými činy a závažnou trestnou činností“. Podmínky přístupu různých zúčastněných stran k databázím se v závislosti na těchto kritériích liší. Není však jasné, jaký je rozdíl mezi konkrétní hrozbou, bezprostředním a závažným ohrožením a konkrétní a skutečnou hrozbou. EIOÚ zdůrazňuje nutnost dále specifikovat přesné podmínky, za nichž bude umožněn přenos údajů.

III.4 Rozhodné právo

38. Jako na obecný právní základ pro zásady ochrany údajů odkazuje návrh na rámcové rozhodnutí Rady 2008/977/SVV a jeho působnost rozšiřuje i na zpracování údajů na domácí úrovni.
39. Již v roce 2007 ⁽¹⁾ EIOÚ zdůraznil nedostatky rámcového rozhodnutí v souvislosti s právy subjektů údajů. Mezi prvky, které v rámcovém rozhodnutí chybí, jsou zejména některé požadavky na informace pro subjekt údajů v případě žádosti o přístup k jeho údajům: informace je třeba poskytovat srozumitelnou formou, je třeba uvést účel zpracování a je nutno více propracovat záruky v případě odvolání k orgánu pro ochranu údajů, pokud bude odepřen přímý přístup.
40. Odkaz na rámcové rozhodnutí má důsledky i pro stanovení, který orgán pro ochranu údajů je příslušný ke kontrole provádění budoucí směrnice, jelikož to nemusí nutně být tentýž orgán, který je příslušný pro záležitosti (bývalého) prvního pilíře. EIOÚ považuje za neuspokojivé spoléhat se v období po Lisabonu výhradně na rámcové rozhodnutí, když jedním z hlavních cílů je upravit právní rámec s cílem zajistit vysokou a harmonizovanou úroveň ochrany napříč (bývalými) pilíři. EIOÚ má za to, že do návrhu je třeba přidat další ustanovení, aby se doplnil odkaz na rámcové rozhodnutí Rady tam, kde byly shledány nedostatky, zejména v souvislosti s podmínkami přístupu k osobním údajům.
41. Tyto obavy rovněž platí pro ustanovení o předávání údajů do třetích zemí. Návrh odkazuje na čl. 13 odst. 3 bod ii) rámcového rozhodnutí, který zahrnuje široké výjimky ze záruk ochrany údajů: odchyluje se zejména od požadavku odpovídající úrovně v případě „oprávněných převažujících zájmů, zejména důležitých veřejných zájmů“. Tato výjimka je vágně formulována a tato formulace by se mohla případně použít v mnoha případech zpracování údajů jmenné evidence cestujících, pokud by se široce vykládala. EIOÚ má za to, že by návrh měl výslovně zabránit používání výjimek rámcového rozhodnutí v souvislosti se zpracováním údajů jmenné evidence cestujících a dodržovat požadavek přísného posouzení odpovídající úrovně.

(¹) Třetí stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 27. dubna 2007 k návrhu rámcového rozhodnutí Rady o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, (Úř. věst. C 139, 23.6.2007, s. 1).

III.5 Uchovávání údajů

42. Návrh předpokládá období 30 dní uchovávání údajů s dalším obdobím pěti let archivace. Toto období uchovávání se značně zkracuje, pokud ho srovnáme s předchozími verzemi dokumentu, které stanovily období uchovávání na pět plus osm let.
43. EIOÚ vítá zkrácení prvního období uchovávání údajů na 30 dní. Zpochybňuje však období dalšího uchovávání po dobu 5 let: není mu jasné, zda je nutné uchovávat tyto údaje déle ve formě, která nadále umožňuje identifikaci jednotlivců.
44. Rovněž zdůrazňuje otázku terminologie ve znění návrh, která má závažné právní důsledky: ustanovení čl. 9 odst. 2 uvádí, že údaje o cestujících budou „maskovány“, čímž budou „anonymizovány“. Dále v návrhu se nicméně uvádí, že je nadále možné získat přístup k „údajům jmenné evidence cestujících v plném rozsahu“. Pokud je toto možné, znamená to, že údaje jmenné evidence cestujících nebyly nikdy zcela anonymizovány; i když jsou maskovány, je nadále možné je identifikovat. Důsledkem je to, že rámec pro ochranu údajů je i nadále plně platný, čímž vyvstává zásadní otázka, zda je nezbytné a přiměřené uchovávat identifikovatelné údaje všech cestujících po dobu pěti let.
45. EIOÚ doporučuje, aby byl návrh přeformulován tak, aby se dodržela zásada skutečné anonymizace a nemožnost návratu k identifikovatelným údajům, což znamená, že by nemělo být umožněno zpětné vyšetřování. Tyto údaje by se i nadále – a výhradně – mohly používat k obecným zpravodajským účelům na základě identifikace terorismu a související struktury trestných činů v migračních tocích. To by se mělo odlišit od uchovávání údajů v identifikovatelné podobě – podléhajícího určitým zárukám – v případech, kdy vzniklo konkrétní podezření.

III.6 Seznam údajů jmenné evidence cestujících

46. EIOÚ vítá skutečnost, že do seznamu údajů ke zpracování nejsou zahrnuty citlivé údaje. Nicméně zdůrazňuje, že návrh i nadále předpokládá možnost zaslání těchto údajů složce pro informace o cestujících, která je pak povinna je vymazat (čl. 4 odst. 1, článek 11). Z této formulace není jasné, zda složky pro informace o cestujících jsou i nadále povinné běžně filtrovat citlivé údaje zasláné leteckými společnostmi, nebo zda by to měly provádět pouze ve výjimečném případě, když jim je letecké společnosti zašlou omylem. EIOÚ doporučuje, aby bylo znění návrhu pozměněno tak, aby bylo jasné, že letecké společnosti, které jsou u samotného zdroje zpracování údajů, nesmí zasílat žádné citlivé údaje.
47. Kromě citlivých údajů odráží seznam údajů, které lze předat, do velké míry seznam jmenné evidence cestujících USA, který byl v několika stanoviscích pracovní skupiny zřízené podle článku 29 ⁽¹⁾ kritizován jako příliš rozsáhlý.

⁽¹⁾ Stanovisko ze dne 23. června 2003 o úrovni ochrany zaručené pro přenos údajů o cestujících ve Spojených státech, WP78. Toto stanovisko a následná stanoviska pracovní skupiny jsou dostupná na adrese: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

EIOÚ má za to, že tento seznam by měl být zredukován v souladu se stanoviskem pracovní skupiny a každá přidaná položka by měla být řádně zdůvodněna. To platí zejména pro kategorii „obecné poznámky“, která by měla být ze seznamu odstraněna.

III.7 Automatizovaná jednotlivá rozhodnutí

48. Podle čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) se pro posouzení jednotlivců na základě předem stanovených kritérií nebo na základě příslušných databází může použít automatické zpracování, ale mělo by být individuálně přezkoumáno neautomatickými prostředky.
49. EIOÚ vítá vyjasnění zapracované do této nové verze návrhu. Nejednoznačnost předchozí oblasti působnosti ustanovení ve vztahu k automatickým rozhodnutím, která mají „pro osobu nepříznivé právní účinky nebo ji podstatným způsobem poškozují (...)“, byla nahrazena jasnější formulací. Nyní je jasné, že každý pozitivní výsledek bude individuálně přezkoumán.
50. V novém znění je rovněž jasné, že posouzení nesmí být za žádných okolností založeno na rasovém nebo etnickém původu dané osoby, jejím náboženském či filozofickém přesvědčení, politických názorech, členství v odborových organizacích, zdraví nebo sexuální orientaci. Jinými slovy, EIOÚ chápe tuto novou formulaci tak, že žádné rozhodnutí nemůže být ani částečně přijato na základě citlivých údajů. To je ve shodě s ustanovením, podle něž nesmí složky pro informace o cestujících zpracovávat žádné citlivé údaje, a je třeba to rovněž přivítat.

III.8 Přezkum a statistické údaje

51. EIOÚ považuje za nejvyšší důležitost, aby bylo provádění směrnice důkladně posouzeno, jak je stanoveno v článku 17. Má za to, že by přezkum měl posoudit nejen obecný soulad s normami ochrany údajů, ale také zásadněji a konkrétněji, zda systémy jmenné evidence cestujících představují nutné opatření. Statistické údaje uvedené v článku 18 hrají z tohoto hlediska důležitou úlohu. EIOÚ má za to, že tyto informace by měly zahrnovat řadu opatření v oblasti vynucování práva, jak předpokládá návrh, ale i řadu účinných přesvědčení, která vyplynula – nebo nevyplývala – z vynucovacích opatření. Takovéto údaje jsou zásadní pro získání přesvědčivého závěru přezkumu.

III.9 Vztah k ostatním nástrojům

52. Návrhem nejsou dotčeny stávající dohody se třetími zeměmi (článek 19). EIOÚ má za to, že by toto ustanovení mohlo výslovněji odkazovat na cíl globálního rámce stanovičího harmonizované záruky ochrany údajů v oblasti jmenné evidence cestujících uvnitř i mimo EU, jak

vyžadoval Evropský parlament a vypracovala Evropská komise ve svém sdělení ze dne 21. září 2010 „O globálním přístupu k přenosům údajů jmenné evidence cestujících do třetích zemí“.

53. V tomto smyslu by smlouvy se třetími zeměmi neměly zahrnovat ustanovení, která se nacházejí pod prahem pro ochranu údajů stanoveným v dotčené směrnici. To má význam zejména v současnou chvíli, kdy se opětovně projednávají smlouvy se Spojenými státy, Austrálií a Kanadou z tohoto hlediska globálního – a harmonizovaného – rámce.

IV. ZÁVĚR

54. Vytvoření systému jmenné evidence cestujících v rámci EU představovalo spolu s vyjednáváním dohod o jmenné evidenci cestujících se třetími zeměmi dlouho trvající projekt. EIOÚ uznává, že ve srovnání s návrhem rámcového rozhodnutí Rady o jmenné evidenci cestujících v rámci EU z roku 2007 byla do předlohy začleněna viditelná zlepšení. Byly přidány záruky ochrany údajů s využitím diskusí a stanovisek různých zúčastněných stran, zejména pracovní skupiny zřízené podle článku 29, EIOÚ a Evropského parlamentu.

55. EIOÚ vítá tato zlepšení, a zejména úsilí omezit oblast působnosti návrhu a podmínky zpracování údajů jmenné evidence cestujících. Je však nucen podotknout, že návrh nespĺňuje základní předpoklad pro vytvoření systému jmenné evidence cestujících, tj. dodržení zásady nezbytnosti a přiměřenosti. EIOÚ připomíná, že podle jeho názoru by údaje jmenné evidence cestujících mohly být rozhodně nezbytné pro účely vynucování práva v *konkrétních* případech a splňovat požadavky na ochranu údajů. Zvláštní obavy budí jejich systematické a nerozlišující používání v souvislosti se všemi cestujícími.

56. Posouzení dopadů přináší prvky zaměřené na ospravedlnění potřeby údajů jmenné evidence cestujících za účelem boje proti trestné činnosti, ale povaha těchto informací je příliš obecná a nepodporuje rozsáhlé zpracování údajů jmenné evidence cestujících pro zpravodajské účely. Podle názoru EIOÚ je jediným opatřením slučitelným s požadavky na ochranu údajů používání údajů jmenné evidence cestujících případ od případu, pokud konkrétní ukazatele stanoví vážné ohrožení.

57. Kromě těchto základních nedostatků se připomínky EIOÚ týkají těchto otázek:

— Oblast působnosti by měla být mnohem omezenější v souvislosti s druhem trestné činnosti. EIOÚ má

pochybnosti o tom, že do návrhu byly zahrnuty závažné trestné činy, které nijak nesouvisí s terorismem. V každém případě by bylo třeba výslovně definovat a vyloučit méně závažné trestné činy. EIOÚ doporučuje vyloučit, aby členské státy měly možnost rozšířit oblast působnosti.

— Nebyla dostatečně definována povaha různých ohrožení umožňujících výměnu údajů mezi složkami pro informace o cestujících nebo s členskými státy.

— Použitelné zásady ochrany údajů by neměly vycházet pouze z rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV, které obsahuje nedostatky, zejména z hlediska práv subjektů údajů a předávání údajů do třetích zemí. V návrhu by měla být vypracována vyšší úroveň ochrany na základě zásad směrnice 95/46/ES.

— Žádné údaje by se neměly uchovávat déle než 30 dní v identifikovatelné podobě, kromě případů vyžadujících další vyšetřování.

— Seznam údajů jmenné evidence cestujících ke zpracování by se měl zúžit v souladu s předchozími doporučeními pracovní skupiny zřízené podle článku 29 a EIOÚ. Zejména by neměla být zahrnuta kategorie „obecné poznámky“.

— Posouzení směrnice by mělo být založeno na komplexních údajích, včetně počtu osob skutečně odsouzených – nikoli pouze stíhaných – na základě zpracování jejich údajů.

58. EIOÚ dále doporučuje, aby se vývoj v oblasti jmenné evidence cestujících v rámci EU posuzoval z širší perspektivy včetně pokračujícího obecného hodnocení všech nástrojů EU v oblasti správy výměny informací, které Komise zahájila v lednu 2010. Při posuzování, zda je nutné vytvořit systém jmenné evidence cestujících v rámci EU, by se měly vzít v úvahu zejména výsledky současné práce na evropském modelu pro výměnu informací očekávané v roce 2012.

V Bruselu dne 25. března 2011.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů