

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Zhrnutie stanoviska európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov o mandáte na rokovanie o dohode medzi EÚ a Japonskom o prenose a využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich

(Úplné znenie tohto stanoviska je k dispozícii v anglickom, francúzskom a nemeckom jazyku na webovom sídle európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

Európska komisia 27. septembra 2019 prijala odporúčanie na rozhodnutie Rady o poverení začať rokovania o dohode medzi Európskou úniou a Japonskom o prenose a využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) s cieľom predchádzať terorizmu a inej závažnej cezhraničnej trestnej činnosti a bojovať proti nim. Cieľom tejto plánovanej dohody je stanoviť právny základ a podmienky, za ktorých sa leteckým dopravcom povolí prenášať do Japonska údaje z PNR na letoch medzi EÚ a Japonskom, v súlade s požiadavkami práva EÚ vrátane Charty základných práv EÚ.

EDPS víta skutočnosť, že cieľom mandátu na rokovanie je zabezpečiť úplné dodržiavanie základných práv a slobôd zakotvených v článku 7 a článku 8 Charty základných práv EÚ, ako aj zásad nevyhnutnosti a proporcionality, ako ich vykladá Súdny dvor vo svojom stanovisku 1/15 k dohode o PNR medzi EÚ a Kanadou.

Vzhľadom na vplyv plánovanej dohody na základné práva veľkého počtu jednotlivcov, ktorí nie sú zapojení do trestnej činnosti, sa EDPS domnieva, že by mala obsahovať všetky potrebné vecné a procesné záruky na zabezpečenie proporcionality systému PNR a obmedzenie zasahovania do práva na súkromie a ochranu údajov len na to, čo je prísne nevyhnutné a odôvodnené všeobecným záujmom Únie. EDPS na tento účel vydáva viacero odporúčaní na zlepšenie smerníc na rokovania, ako napríklad:

- prísny prístup, pokiaľ ide o nevyhnutnosť a proporcionality systému PNR,
- v súlade so zásadou obmedzenia účelu by akékoľvek ďalšie využívanie prenesených údajov z PNR na iné účely malo byť veľmi dobre odôvodnené, jasne a presne vymedzené a obmedzené na to, čo je nevyhnutne potrebné,
- rozhodnutie Rady o poverení začať rokovania by malo obsahovať odkaz nielen na procesnoprávny základ, ale aj na hmotnoprávny základ vrátane článku 16 ZFEÚ,
- osobitná pozornosť by sa mala venovať predchádzaniu riziku nepriameho odhalenia osobitných kategórií údajov o cestujúcich v leteckej doprave, ako aj riziku opätovnej identifikácie jednotlivcov po anonymizácii údajov z PNR, ktoré sa ich týkajú,
- v plánovanej dohode by mali byť zahrnuté ustanovenia umožňujúce jej pozastavenie v prípade porušenia jej pravidiel, ako aj ustanovenia o ukončení dohody, ak je nedodržiavanie pravidiel závažné a pretrváva.

V tomto stanovisku sa uvádzajú ďalšie podrobnejšie odporúčania, ktoré predložil EDPS.

Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov ostáva inštitúciám k dispozícii na poskytnutie ďalšieho poradenstva počas rokovaní. Očakáva tiež, že v neskorších fázach finalizácie návrhu dohody budú s ním viesť konzultácie v súlade s článkom 42 nariadenia (EÚ) 2018/1725 ⁽¹⁾.

1. ÚVOD A SÚVISLOSTI

1. Európska komisia 27. septembra 2019 prijala odporúčanie na rozhodnutie Rady o poverení začať rokovania o dohode medzi Európskou úniou a Japonskom o prenose a využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) s cieľom predchádzať terorizmu a inej závažnej cezhraničnej trestnej činnosti a bojovať proti nim. V prílohe k odporúčaniam (ďalej len „príloha“) sa stanovujú smernice Rady na rokovania pre Komisiu, t. j. ciele, na dosiahnutie ktorých by sa Komisia v mene EÚ mala v priebehu rokovaní zamerať.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018, s. 39.

2. Odporúčanie bolo prijaté na základe postupu stanoveného v článku 218 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) pre dohody uzatvárané medzi EÚ a tretími krajinami. V tomto odporúčaní sa Komisia snaží získať povolenie od Rady na jej vymenovanie za vyjednávača v mene EÚ a začatie rokovaní s Japonskom a to v súlade s mandátom na rokovanie. Aby sa dohoda mohla uzavrieť, po ukončení rokovaní musí najprv Európsky parlament schváliť znenie dohody, ktoré bolo predmetom rokovaní, a potom musí Rada prijať rozhodnutie o jej uzatvorení.
3. Právnym rámcom na spracúvanie údajov z PNR v EÚ je smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/681 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (smernica o PNR), ktorá bola prijatá 27. apríla 2016. Členské štáty boli povinné uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 25. mája 2018. Európska komisia musí vykonať prvé preskúmanie smernice o PNR do 25. mája 2020.
4. V súčasnosti existujú dve platné medzinárodné dohody medzi EÚ a tretími krajinami o spracúvaní a prenose údajov z PNR – s Austráliou⁽²⁾ a so Spojenými štátmi⁽³⁾, v oboch prípadoch z roku 2011. Na žiadosť Európskeho parlamentu prijal Súdny dvor Európskej únie podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ stanovisko 1/15 z 26. júla 2017⁽⁴⁾ k plánovanej dohode medzi EÚ a Kanadou o prenose a spracúvaní údajov z PNR, ktorá bola podpísaná 25. júna 2014. Súdny dvor dospel k záveru, že dohoda je nezlučiteľná s článkami 7, 8 a 21 a článkom 52 ods. 1 Charty základných práv EÚ (ďalej len „charta“), keďže nevyklučuje prenos citlivých údajov z Európskej únie do Kanady ani ich využívanie a uchovávanie. Súdny dvor okrem toho stanovil viacero podmienok a záruk pre zákonné spracúvanie a prenos údajov z PNR. Na základe stanoviska 1/15 sa v júni 2018 začali nové rokovania o PNR s Kanadou, ktoré sú podľa Komisie v konečnom štádiu.
5. Na celosvetovej úrovni sa otázka údajov z PNR rieši v Dohovore o medzinárodnom civilnom letectve (ďalej len „Chicagský dohovor“) z roku 1947, v ktorom sa upravuje medzinárodná letecká doprava a zriaďuje Medzinárodná organizácia civilného letectva (ICAO). Rada ICAO prijala štandardy a odporúčania týkajúce sa PNR, ktoré sú súčasťou prílohy 9 („Zjednodušenie“) k Chicagskému dohovoru. Dopĺňajú ich ďalšie usmernenia, najmä dokument ICAO č. 9944, v ktorom sa stanovujú „Usmernenia o údajoch zo záznamov o cestujúcich (PNR)“⁽⁵⁾. Všetky členské štáty EÚ sú zmluvnými stranami Chicagského dohovoru.
6. Okrem toho sa v rezolúcii Bezpečnostnej rady OSN 2396 (2017) o hrozbách pre medzinárodný mier a bezpečnosť v dôsledku návratu zahraničných teroristických bojovníkov, prijatej 21. decembra 2017, od členských štátov OSN vyžaduje, aby „na základe štandardov a odporúčaní ICAO vybudovali kapacity na zhromažďovanie, spracúvanie a analýzu údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) a aby všetky ich príslušné vnútroštátne orgány využívali a navzájom si vymieňali údaje z PNR pri plnom dodržiavaní ľudských práv a základných slobôd“ ako aj „v prípade potreby sú členské štáty nabádané, aby si vymieňali údaje z PNR s príslušnými alebo dotknutými členskými štátmi s cieľom odhaľovať zahraničných teroristických bojovníkov“⁽⁶⁾.
7. EDPS víta skutočnosť, že po prijatí odporúčania Európskou komisiou boli s ním vedené konzultácie a očakáva, že odkaz na toto stanovisko bude zahrnutý v preambule rozhodnutia Rady. Týmto stanoviskom nie sú dotknuté žiadne ďalšie pripomienky, ktoré by EDPS mohol predložiť na základe ďalších dostupných informácií v neskoršej fáze.

(2) Ú. v. EÚ L 186, 14.7.2012, s. 4.

(3) Ú. v. EÚ L 215, 11.8.2012, s. 5.

(4) Stanovisko 1/15 Súdneho dvora z 26. júla 2017 podľa článku 218 ods 11 ZFEÚ o návrhu dohody medzi Kanadou a EÚ o prenose a spracúvaní údajov z PNR, ECLI:EU:C:2017:592.

(5) ICAO, dok. č. 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data (Usmernenia o údajoch zo záznamov o cestujúcich), First Edition – 2010.

(6) Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN 2396 (2017) o hrozbách pre medzinárodný mier a bezpečnosť v dôsledku návratu zahraničných teroristických bojovníkov, prijatá Bezpečnostnou radou na jej 8 148. zasadnutí dňa 21. decembra 2017, bod 12.

5. ZÁVERY

34. EDPS víta skutočnosť, že cieľom mandátu na rokovanie je zabezpečiť úplné dodržiavanie základných práv a slobôd zakotvených v článku 7 a článku 8 charty, ako aj zásad nevyhnutnosti a proporcionality, ako ich vykladá Súdny dvor EÚ vo svojom stanovisku 1/15 k dohode o PNR medzi EÚ a Kanadou.
35. Vzhľadom na vplyv plánovanej dohody na základné práva veľkého počtu jednotlivcov, ktorí nie sú zapojení do trestnej činnosti, sa EDPS domnieva, že by budúca dohoda mala obsahovať všetky potrebné vecné a procesné záruky, ktoré by ako celok zabezpečovali proporcionality systému PNR a obmedzenie zasahovania do práva na súkromie a ochranu údajov len na to, čo je prísne nevyhnutné a odôvodnené všeobecným záujmom EÚ.
36. Na tento účel EDPS ako hlavné odporúčanie zdôrazňuje potrebu prísneho prístupu, pokiaľ ide o nevyhnutnosť a proporcionality systému PNR. Okrem toho by sa osobitná pozornosť mala venovať praktickému vykonávaniu zásady obmedzenia účelu, pokiaľ ide o využívanie prenesených údajov z PNR. EDPS okrem toho opakovane uvádza pozíciu zo svojich predchádzajúcich stanovísk ⁽⁷⁾, že rozhodnutie Rady o poverení začať rokovania podľa článku 218 ZFEÚ, by malo obsahovať odkaz nielen na procesnoprávny základ, ale aj na príslušný hmotnoprávny základ, ktorý by mal zahŕňať článok 16 ZFEÚ.
37. Doplňujúce odporúčania EDPS v tomto stanovisku sa týkajú vhodného právneho rámca pre prenos operačných osobných údajov; potreby predchádzania riziku nepriameho odhalenia osobitných kategórií údajov o cestujúcich v leteckej doprave, ako aj riziku opätovnej identifikácie jednotlivcov po anonymizácii údajov z PNR, ktoré sa ich týkajú. EDPS zdôrazňuje aj potrebu objasniť nezávislý dohľad nad spracovaním údajov z PNR zo strany príslušných japonských orgánov, čo je jednou zo základných záruk práva na ochranu údajov. EDPS okrem toho odporúča zahrnutie ustanovení umožňujúcich pozastavenie budúcej dohody v prípade porušenia jej ustanovení, ako aj doložky o ukončení dohody, ak je nedodržiavanie ustanovení závažné a pretrvávajúce.
38. EDPS zostáva aj naďalej k dispozícii Komisii, Rade a Európskemu parlamentu, pokiaľ ide o poskytovanie poradenstva v ďalších fázach tohto procesu. Pripomienky uvedené v tomto stanovisku nemajú vplyv na žiadne ďalšie pripomienky, ktoré by EDPS mohol predložiť v prípade ďalších otázok, ktoré sa budú riešiť po získaní ďalších informácií. V tomto zmysle EDPS očakáva, že pred finalizáciou návrhu dohody budú s ním vedené konzultácie o jeho ustanoveniach.

V Bruseli 25. októbra 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov

⁽⁷⁾ Pozri stanovisko EDPS 2/2019 k mandátu na rokovanie o dohode medzi EÚ a USA o cezhraničnom prístupe k elektronickým dôkazom a stanovisko EDPS 3/2019 týkajúce sa účasti na rokovaní o druhom dodatkovom protokole k Budapešťianskemu dohovoru o počítačovej kriminalite, k dispozícii na: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf a https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.