

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k mandátu k vyjednání o dohodě mezi EU a Japonskem o předávání a používání údajů jmenné evidence cestujících

[Úplné znění tohoto stanoviska je k dispozici v angličtině, francouzštině a němčině na internetových stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese www.edps.europa.eu.]

(2019/C 419/04)

Dne 27. září 2019 přijala Evropská komise doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o dohodě mezi Evropskou unií a Japonskem o předávání a používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) za účelem prevence terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti a boje proti nim. Účelem zamýšlené dohody je stanovit právní základ a podmínky, za kterých budou letečtí dopravci oprávněni předávat do Japonska údaje jmenné evidence cestujících na letech mezi EU a Japonskem v souladu s požadavky právních předpisů EU, včetně Listiny základních práv EU.

Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že cílem mandátu k vyjednávání o dohodě je zajistit plné respektování základních práv a svobod zakotvených v článcích 7 a 8 Listiny základních práv EU a zásad nezbytnosti a přiměřenosti tak, jak je vykládá Soudní dvůr ve svém posudku 1/15 k dohodě mezi EU a Kanadou o jmenné evidenci cestujících.

Vzhledem k dopadu zamýšlené dohody na základní práva velkého počtu osob, u kterých neexistuje podezření z páchaní trestné činnosti, se evropský inspektor ochrany údajů domnívá, že dohoda by měla obsahovat všechny nezbytné hmotněprávní a procesní záruky, aby byla zaručena přiměřenost systému jmenné evidence cestujících a aby byl zásah do práva na soukromí a ochranu údajů omezen pouze na to, co je nezbytně nutné a odůvodněné obecným zájmem Unie. Za tímto účelem formuluje evropský inspektor ochrany údajů řadu doporučení ke zlepšení směrnic pro jednání, jako například:

- striktní přístup, pokud jde o nezbytnost a přiměřenost systému jmenné evidence cestujících,
- v souladu se zásadou účelového omezení by případné další použití předaných údajů jmenné evidence cestujících za jinými účely mělo být důsledně odůvodněno, jasně a přesně stanoveno a omezeno na to, co je nezbytně nutné,
- rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání by mělo obsahovat odkaz nejen na procesní právní základ, ale také na hmotněprávní právní základ, včetně článku 16 SFEU,
- zvláštní pozornost by měla být věnována snaze zamezit riziku nepřímého odhalení zvláštních kategorií údajů o cestujících v letecké dopravě a dále riziku opětovné identifikace osob po anonymizaci údajů jmenné evidence cestujících, které se jich týkají,
- zamýšlená dohoda by měla obsahovat ustanovení umožňující pozastavení její platnosti v případě porušení pravidel v ní stanovených a dále vypovězení dohody v případě, že její porušování je závažné a trvalé povahy.

Toto stanovisko obsahuje i další podrobná doporučení evropského inspektora ochrany údajů.

Evropský inspektor ochrany údajů je i nadále orgánům k dispozici pro případ potřeby dalších doporučení během jednání. Rovněž očekává, že bude konzultován v pozdějších fázích finalizace návrhu dohody v souladu s článkem 42 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ⁽¹⁾.

1. ÚVOD A ZÁKLADNÍ INFORMACE

1. Dne 27. září 2019 přijala Evropská komise doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o dohodě mezi Evropskou unií (EU) a Japonskem o předávání a používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) za účelem prevence terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti a boje proti nim. Příloha doporučení (dále jen „příloha“) stanoví Komisi směrnice Rady pro jednání, tj. cíle, jichž by se Komise měla v průběhu jednání snažit dosáhnout jménem EU.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 295, 21.11.2018, s. 39.

2. Doporučení bylo přijato postupem vymezeným v článku 218 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) pro dohody uzavírané mezi EU a třetími zeměmi. Na základě tohoto doporučení usiluje Komise o to, aby Rada svolila k jejímu jmenování vyjednavatelem jménem EU a zmocnila ji k zahájení jednání s Japonskem, a to v souladu s mandátem k vyjednávání o dohodě. Na konci jednání bude uzavření této dohody podmíněno tím, že Evropský parlament schválí znění sjednané dohody a Rada následně přijme rozhodnutí o jejím uzavření.
3. Právním rámcem pro zpracování údajů jmenné evidence cestujících v EU je směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (směrnice o PNR), přijatá dne 27. dubna 2016. Členské státy byly povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 25. května 2018. Evropská komise je povinna provést první přezkum směrnice o PNR do 25. května 2020.
4. V současné době platí mezi EU a třetími zeměmi dvě mezinárodní dohody o zpracování a předávání údajů jmenné evidence cestujících – s Austrálií ⁽²⁾ a Spojenými státy ⁽³⁾, v obou případech z roku 2011. Na žádost Evropského parlamentu přijal Soudní dvůr EU na základě čl. 218 odst. 11 SFEU posudek 1/15 ze dne 26. července 2017 ⁽⁴⁾ k zamýšlené dohodě mezi EU a Kanadou o předávání a zpracovávání údajů PNR, která byla podepsána dne 25. června 2014. Soudní dvůr dospěl k závěru, že tato dohoda je neslučitelná s články 7, 8 a 21 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU (dále jen „listina“) v rozsahu, v němž nevyklučuje předávání citlivých údajů z Unie do Kanady a využití a uchování těchto údajů. Soudní dvůr dále stanovil řadu podmínek a záruk pro zákonné zpracování a předávání údajů PNR. Na základě posudku 1/15 byla v červnu 2018 zahájena nová jednání o PNR, která se podle Komise momentálně nacházejí v konečné fázi.
5. Na celosvětové úrovni se problematikou údajů PNR zabývá Úmluva o mezinárodním civilním letectví („Chicagská úmluva“) z roku 1947, která upravuje mezinárodní leteckou dopravu a kterou byla zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO). Rada organizace ICAO přijala standardy a doporučené postupy týkající se jmenné evidence cestujících, které jsou součástí přílohy č. 9 („Usnadnění“) Chicagské úmluvy. Doplnují je další pokyny, zejména dokument ICAO 9944, který stanoví „pokyny k údajům jmenné evidence cestujících (PNR)“ ⁽⁵⁾. Stranami Chicagské úmluvy jsou všechny členské státy EU.
6. Dále rezoluce Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017) o hrozbách pro mezinárodní mír a bezpečnost způsobených navracejícími se zahraničními teroristickými bojovníky, která byla přijata dne 21. prosince 2017, požaduje, aby členské státy OSN „rozvíjely schopnost shromažďovat, zpracovávat a analyzovat v souladu s normami a doporučenými postupy organizace ICAO údaje jmenné evidence cestujících (PNR) a zajistily, aby byly údaje PNR používány a sdíleny se všemi příslušnými vnitrostátními orgány, a to při plném respektování lidských práv a základních svobod“ a dále „v příslušných případech vybízí členské státy, aby sdílely údaje PNR s příslušnými nebo dotčenými členskými státy za účelem odhalování zahraničních teroristických bojovníků“ ⁽⁶⁾.
7. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že byl konzultován po přijetí doporučení Evropskou komisí, a očekává, že odkaz na toto stanovisko bude součástí preambule rozhodnutí Rady. Tímto stanoviskem nejsou dotčeny žádné další připomínky, které případně vznesl evropský inspektor ochrany údajů později na základě dalších dostupných informací.

⁽²⁾ Úř. věst. L 186, 14.7.2012, s. 4.

⁽³⁾ Úř. věst. L 215, 11.8.2012, s. 5.

⁽⁴⁾ Posudek 1/15 Soudního dvora ze dne 26. července 2017 vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU k návrhu dohody mezi Kanadou a EU o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ ICAO, dokument 9944 „Pokyny k údajům jmenné evidence cestujících (PNR)“, první vydání – 2010.

⁽⁶⁾ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017) o hrozbách pro mezinárodní mír a bezpečnost způsobených navracejícími se zahraničními teroristickými bojovníky, která byla přijata Radou bezpečnosti na jejím 8 148. zasedání dne 21. prosince 2017, bod 12.

5. ZÁVĚRY

34. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že cílem mandátu k vyjednávání o dohodě je zajistit plně respektování základních práv a svobod zakotvených v článcích 7 a 8 listiny a zásad nezbytnosti a přiměřenosti tak, jak je vykládá Soudní dvůr EU ve svém posudku 1/15 k dohodě mezi EU a Kanadou o jmenné evidenci cestujících.
35. Vzhledem k dopadu zamýšlené dohody na základní práva velkého počtu osob, u kterých neexistuje podezření z páčání trestné činnosti, se evropský inspektor ochrany údajů domnívá, že budoucí dohoda by měla obsahovat všechny nezbytné hmotněprávní a procesní záruky, které, pokud by byly zváženy v celém jejich rozsahu, by zaručily přiměřenost systému jmenné evidence cestujících, a dále to, aby zásah do práva na soukromí a ochranu údajů byl omezen pouze na to, co je nezbytně nutné a odůvodněné obecným zájmem EU.
36. Za tímto účelem evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje jako hlavní doporučení nutnost přísného přístupu, pokud jde o nezbytnost a přiměřenost systému PNR. Dále by měla být věnována zvláštní pozornost praktickému provádění zásady účelového omezení, pokud jde o využívání předaných údajů PNR. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž opakuje své stanovisko ze svých předchozích stanovisek ⁽⁷⁾ ohledně toho, že rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání podle článku 218 SFEU, by mělo obsahovat odkaz nejen na procesní právní základ, ale také na příslušný hmotněprávní právní základ, včetně článku 16 SFEU.
37. Další doporučení evropského inspektora ochrany údajů v tomto stanovisku se týkají vhodného právního rámce pro předávání provozních osobních údajů, potřeby zabránit riziku nepřímého odhalení zvláštních kategorií údajů o cestujících v letecké dopravě a riziku opětovné identifikace osob po anonymizaci údajů PNR, které se jich týkají. Evropský inspektor ochrany údajů také zdůrazňuje nutnost vyjasnění otázky nezávislého dozoru nad zpracováním údajů PNR příslušnými japonskými orgány, což je jedna ze základních záruk práva na ochranu údajů. Evropský inspektor ochrany údajů dále doporučuje zavést ustanovení umožňující pozastavení platnosti budoucí dohody v případě porušení jejích ustanovení a její vypovězení v případě, že její porušování bude závažné a trvalé povahy.
38. Evropský inspektor ochrany údajů je i nadále k dispozici Komisi, Radě i Evropskému parlamentu a je připraven jim poskytnout poradenství v dalších fázích tohoto procesu. Přípomínkami obsaženými v tomto stanovisku nejsou dotčeny další připomínky, které evropský inspektor ochrany údajů případně vznese v případě, že se vyskytnou další otázky, a kterými se bude zabývat, jakmile budou k dispozici další informace. Evropský inspektor ochrany údajů tedy očekává, že bude za tímto účelem později konzultován ve věci ustanovení návrhu dohody před jeho dokončením.

V Bruselu dne 25. října 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Evropský inspektor ochrany údajů

⁽⁷⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů 2/2019 k mandátu k vyjednávání o dohodě mezi EU a USA o přeshraničním přístupu k elektronickým důkazům a stanovisko evropského inspektora ochrany údajů 3/2019 k účasti na jednáních o druhém dodatkovém protokolu k Budapeštské úmluvě o kyberkriminalitě, které jsou k dispozici na adresách: 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.