



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.1.2021
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví ke změně 28 oddílu D přílohy 9 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh se týká rozhodnutí o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví (ICAO) v souvislosti se změnou 28 oddílu D přílohy 9 (Zjednodušení formalit) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví (dále též jen „Chicagská úmluva“). Rada ICAO přijala tuto změnu dne 23. června 2020.

Změna 28 se týká pravidel pro zpracování údajů jmenné evidence cestujících (PNR), která jsou řešena v hlavě 9 oddílu D přílohy 9.

Údaje jmenné evidence cestujících jsou osobní údaje cestujících, které letecké společnosti shromažďují pro své obchodní účely, a liší se tak od jiných cestovních údajů shromažďovaných společnostmi pro vnitrostátní orgány, jako jsou předběžné informace o cestujících (API). Donucovací orgány na celém světě stále více využívají údaje PNR, které jim letecké společnosti předávají, k boji proti terorismu a jiným formám závažné trestné činnosti.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1 Úmluva o mezinárodním civilním letectví („Chicagská úmluva“)

Cílem Chicagské úmluvy je regulovat mezinárodní leteckou dopravu. Úmluvou, která vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947, byla zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví neboli ICAO.

Stranami Chicagské úmluvy jsou všechny členské státy EU.

2.2 Mezinárodní organizace pro civilní letectví

ICAO je specializovanou agenturou Organizace spojených národů. Jejím cílem je rozvíjet zásady a techniky mezinárodního leteckého provozu a podporovat plánování a rozvoj mezinárodní letecké dopravy.

Stálým orgánem této organizace je Rada ICAO, jejímiž členy je 36 smluvních států zvolených Shromážděním ICAO na období tří let. V období 2019–2022 je v Radě ICAO zastoupeno sedm jejích členských států EU¹.

Podle článku 54 Chicagské úmluvy je v povinné působnosti Rady ICAO přijímat mezinárodní standardy a doporučené postupy (zkráceně SARPs), které jsou označovány jako přílohy Chicagské úmluvy. Standardy jsou specifikace, u kterých je jednotné uplatňování považováno za nezbytné, zatímco doporučené postupy jsou nepovinné.

Rada ICAO rovněž svolává shromáždění, které je svrchovaným orgánem ICAO. Shromáždění ICAO se schází nejméně jednou za tři roky a určuje směřování politiky organizace pro nadcházející tříleté období. V pořadí 40. zasedání shromáždění ICAO se konalo ve dnech 24. září až 4. října 2019 v kanadském Montrealu.

2.3 Postup aktualizace standardů a doporučených postupů ICAO pro PNR

Vypracování nových mezinárodních standardů a doporučených postupů pro PNR vychází z rezoluce Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017) přijaté dne 21. prosince 2017². Rezoluce požaduje, aby členské státy OSN „v rámci standardů a doporučených postupů ICAO rozvíjely

¹ Jedná se o Finsko, Francii, Německo, Řecko, Itálii, Nizozemsko a Španělsko.

² Rezoluce Rady bezpečnosti 2396 (2017) ze dne 21. prosince 2017 o hrozbách pro mezinárodní mír a bezpečnost způsobených navracujícími se zahraničními teroristickými bojovníky.

schopnost shromažďovat, zpracovávat a analyzovat údaje jmenné evidence cestujících (PNR) a zajistily, aby tyto údaje používaly a sdílely všechny jejich příslušné vnitrostátní orgány a plně přitom dbaly na dodržování lidských práv a základních svobod“. Rezoluce rovněž naléhavě vyzývá ICAO, aby „se svými členskými státy spolupracovala na vytvoření standardu pro shromažďování, používání, zpracovávání a ochranu údajů jmenné evidence cestujících“.

Vypracování návrhů na přezkum standardů a doporučených postupů pro PNR bylo svěřeno skupině odborníků, pracovní skupině ICAO pro PNR, kterou v březnu 2019 zřídil výbor ICAO pro leteckou dopravu (ATC). Práce pracovní skupiny, která byla uzavřena v prosinci 2019, byla v lednu 2020 přezkoumána panelem ICAO pro zjednodušení formalit v letecké dopravě.

Návrhy komise ICAO pro zjednodušení formalit v letecké dopravě schválil dne 7. února 2020 panel ICAO pro leteckou dopravu. Po tomto schválení následovala formální konzultace členských států ICAO prostřednictvím dopisu ICAO jednotlivým státům 2020 14E. Konzultace států byla uzavřena dne 15. května 2020.

Po konzultaci států analyzoval sekretariát ICAO odpovědi obdržené od států a předložil návrh výboru ICAO pro leteckou dopravu. Návrh sekretariátu byl prakticky totožný s výsledkem schůze panelu pro zjednodušení formalit v letecké dopravě v lednu 2020. Výbor pro leteckou dopravu pak na své schůzi dne 19. června 2019 doporučil Radě ICAO, aby přijala standardy a doporučené postupy pro PNR tak, jak je předložil sekretariát, pouze s drobnými opravami.

Dne 23. června 2020 přijala Rada ICAO na desáté schůzi svého 220. zasedání změnu 28 přílohy 9 Chicagské úmluvy. Jak bylo uvedeno výše, příloha 9 stanoví mezinárodní standardy pro zjednodušení formalit v letecké dopravě a oddíl D hlavy 9 se týká konkrétně PNR.

Dne 17. července 2020 informovala ICAO své členské státy prostřednictvím dalšího dopisu státům (EC 6/3-20/71) o přijetí změny 28. Změna vstoupila v platnost dne 30. října 2020 pokud většina států nevyjádří v souladu s článkem 90 Chicagské úmluvy do uvedeného dne svůj nesouhlas. Změna bude použitelná od 28. února 2021. Do 30. ledna 2020 však mohou členské státy ICAO oznámit jakékoli rozdíly mezi svými vnitrostátními předpisy a postupy a těmi, které jsou zakotveny ve standardech stanovených změnou 28, pokud se domnívají, že mezi jejich vnitrostátními předpisy nebo postupy a kterýmkoli z těchto standardů existují určité rozdíly. Toto oznámení musí být podáno v souladu s článkem 38 Chicagské úmluvy a použitelným mechanismem pro oznamování rozdílů.

2.4 Aspekty změny 28 přílohy 9 související s PNR

Pokud změna 28 vstoupí v platnost, nahradí stávající standardy 9.22–9.22.1 a doporučený postup 9.23 novými standardy 9.23–9.38. Tyto standardy a doporučené postupy jsou mnohem podrobnější než stávající rámec a zahrnují mimo jiné aspekty související s účelovým omezením, dohledem, právy subjektu údajů, způsobem předávání, uchováváním údajů, zpracováním citlivých údajů a se vztahem mezi smluvními státy Chicagské úmluvy týkajícím se předávání údajů PNR. Některé z nezávazných pokynů uvedených v dokumentu ICAO 9944, který stanoví pokyny k údajům PNR³, byly povýšeny na nové standardy.

Standard 9.23 vyžaduje, aby smluvní státy rozvíjely schopnost shromažďovat, používat, zpracovávat a chránit PNR a převáděly pravidla pro praktické provádění této schopnosti do vhodného vnitrostátního právního a správního rámce v souladu se standardy a doporučenými postupy. Závazná povaha rozvoje schopností zpracování údajů PNR je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017).

³ ICAO, Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition — 2010.

Standard 9.24 vyžaduje, aby smluvní státy v plném souladu s lidskými právy a základními svobodami jasně určily, které údaje PNR mají být používány při jejich činnostech, a stanovily účely, pro které mohou orgány údaje PNR používat. Tyto účely by neměly být širší, než je nezbytné, zejména pokud jde o zajištění bezpečnosti hranic za účelem boje proti terorismu a závažné trestné činnosti. Zpřístupnění údajů PNR v přijímajícím státě nebo v jiných státech by navíc mělo být omezeno na příslušné orgány, jež vykonávají relevantní funkce související s účely, pro které jsou údaje PNR zpracovávány. Tyto orgány by rovněž měly zajistit ochranu srovnatelnou s ochranou poskytovanou orgánem, který informace zpřístupnil.

Standard 9.25 stanoví požadavky týkající se zabezpečení údajů a práv jednotlivců v souvislosti se zpracováním jejich údajů PNR, včetně pokud jde o zákaz diskriminace, poskytování informací, správní a soudní ochranu, přístup k údajům a možnost požadovat opravy, výmazy nebo zápisy. Doporučený postup 26 vyzývá státy, aby informovaly jednotlivce o zpracování jejich údajů PNR a o právech a procesních prostředcích, které mají k dispozici.

Standard 9.27 požaduje, aby smluvní státy automatizované zpracování údajů PNR založily na objektivních, přesných a spolehlivých kritériích, která účinně vyznačí existenci rizika, aniž by to vedlo k protiprávnímu rozlišování, a zdržely se přijímání rozhodnutí založených výhradně na automatizovaném zpracování údajů PNR, která povedou k významným nepříznivým opatřením, jimiž je dotčen zákonný zájem jednotlivců.

Podle standardu 9.28 jsou státy povinny určit jeden příslušný vnitrostátní orgán (nebo několik příslušných vnitrostátních orgánů) s pravomocí provádět nezávislý dohled nad ochranou údajů PNR a určit, zda jsou údaje PNR shromažďovány, používány, zpracovávány a chráněny při plném dodržování lidských práv a základních svobod.

Standard 9.29 brání státům, aby od leteckých společností vyžadovaly, aby shromažďovaly údaje PNR, které nejsou požadovány v rámci jejich běžných obchodních provozních postupů, nebo aby tyto údaje před přenosem filtrovaly. Zakazuje rovněž zpracování citlivých údajů – tj. údajů PNR, které odhalují rasový nebo etnický původ, politické názory, náboženské nebo filozofické přesvědčení jednotlivce či jeho členství v odborech nebo údaje týkající se jeho zdraví, sexuálního života nebo sexuální orientace – s výjimkou za mimořádných a bezodkladných okolností za účelem ochrany životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby. V případě přenosu takových údajů jsou státy povinny je co nejdříve vymazat.

Standard 9.30 stanoví povinnosti týkající se uchovávání údajů a depersonalizace a repersonalizace údajů PNR, jež požadují, aby státy údaje uchovávaly pouze po stanovenou dobu, jak je vymezena v jejich právním a správním rámci, což je doba nezbytná a přiměřená pro účely, pro které jsou údaje PNR používány, a po stanovené lhůtě je zamaskovaly. Po zamaskování by měla být repersonalizace možná pouze tehdy, mají-li být údaje použity v souvislosti s probíhajícím případem, hrozbou nebo rizikem souvisejícím s účely, pro které mohou být údaje PNR zpracovávány. Doporučený postup 9.32 doporučuje maximální dobu uchovávání údajů v délce pěti let a doporučený postup 9.33 navrhuje, aby údaje PNR byly depersonalizovány do šesti měsíců a nejpozději dva roky od okamžiku, kdy jsou předány leteckými společnostmi.

Standard 9.33 stanoví, že údaje PNR by měly být zpravidla předávány metodou push, která méně narušuje soukromí. Usiluje rovněž o minimalizaci zátěže leteckých dopravců tím, že za určitých okolností omezuje možnost států ukládat pokuty za chyby v přenosu a požaduje od států, aby omezily počet časů dodávání metodou push.

Standard 9.34(a) požaduje, aby smluvní státy neomezovaly předávání údajů PNR jinému smluvnímu státu, který dodržuje nové standardy, ani mu nebránily. Standard 9.34(b) zároveň stanoví, že si smluvní státy ICAO ponechají možnost zavádět nebo zachovat vyšší úroveň ochrany údajů PNR v souladu s jejich vnitrostátním právním rámcem a uzavírat další ujednání s jinými státy, zejména s cílem splnit své vnitrostátní právní požadavky, nebo zavádět podrobnější ustanovení týkající se zpracování a předávání údajů PNR, pokud tato opatření nejsou jinak v rozporu se standardy.

Podle standardu 9.35 mohou být smluvní státy vyzvány, aby na žádost jiného státu prokázaly, že splňují nové standardy. Pokud smluvní státy shledají, že musí zabránit předání údajů PNR nebo pokutovat leteckého dopravce, požaduje standard 9.36, aby tak učinily transparentním způsobem a se záměrem situaci vyřešit.

Doporučený postup 9.37 vybízí státy, aby informovaly ostatní státy, které s nimi udržují leteckou dopravu, o všech významných změnách svého programu PNR, a to i pokud jde o dodržování standardů a doporučených postupů. Doporučený postup 9.38 navrhuje, aby letečtí dopravci nebyli sankcionováni státy, dokud se pokoušejí řešit spory týkající se předávání údajů PNR.

2.5 Použitelný právní rámec EU

Zpracování údajů jmenné evidence cestujících je základním nástrojem společné reakce EU na terorismus a závažnou trestnou činnost, jakož i stavebním kamenem bezpečnostní unie. Zjišťování a odhalování podezřelých modelů cestování zpracováním údajů PNR za účelem shromáždění důkazů a případně nalezení osob spojených s pachateli trestných činů a odhalení zločineckých sítí se prokázalo zásadním pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažných trestných činů. Zpracování údajů PNR představuje zároveň zásah do práv na soukromí a ochranu osobních údajů zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny základních práv EU (dále též jen „listina“). V souladu s čl. 52 odst. 1 listiny proto musí být stanoveno zákonem, respektovat podstatu dotčených práv a při dodržení zásady proporcionality musí být povoleno pouze tehdy, je-li to nezbytné a skutečně odpovídá cíli obecného zájmu Unie nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Jedním z takových cílů obecného zájmu je ochrana občanů před závažnými bezpečnostními hrozbami.

Dne 27. dubna 2016 přijaly Evropský parlament a Rada směrnici (EU) 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.⁴ Tato směrnice umožňuje vnitrostátním orgánům požadovat, aby letečtí dopravci předávali údaje PNR, a zároveň poskytuje záruky práv jednotlivců na soukromí a ochranu údajů. Členské státy měly na provedení těchto právních předpisů ve vnitrostátním právu lhůtu do 25. května 2018. Přezkum⁵ prvních dvou let uplatňování směrnice, který byl proveden v roce 2020, ukázal, že zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících mělo hmatatelné výsledky v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132).

⁵ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o přezkumu směrnice 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (COM(2020) 305 final). Další podrobnosti viz pracovní dokument útvarů Komise přiložený ke zprávě (SWD(2020) 128 final).

V dubnu 2016 přijaly Evropský parlament a Rada také nová pravidla EU na ochranu údajů: nařízení (EU) 2016/679 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů neboli GDPR⁶) a směrnici (EU) 2016/680 (o ochraně údajů v oblasti vymáhání práva⁷). Nařízení GDPR stanoví mimo jiné pravidla pro mezinárodní předávání osobních údajů, která se vztahují na předávání údajů PNR leteckými dopravci. Směrnice (EU) 2016/680 upravuje zpracovávání osobních údajů donucovacími orgány a doplňuje režim směrnice (EU) 2016/681 o aspekty, jako jsou práva subjektu údajů a předávání údajů v jednotlivých případech donucovacím orgánům ve třetích zemích.

V současné době jsou zavedeny dvě mezinárodní dohody mezi EU a třetími zeměmi (jmenovitě Austrálií⁸ a USA⁹) o zpracování a předávání údajů PNR. Dne 26. července 2017 vydal Soudní dvůr Evropské unie stanovisko (dále jen „stanovisko 1/15“¹⁰) k předpokládané dohodě o předávání a zpracovávání údajů PNR mezi EU a Kanadou podepsané dne 25. června 2014. Soudní dvůr shledal, že dohodu v její zamýšlené podobě nelze uzavřít, neboť některá její ustanovení jsou neslučitelná se základními právy na soukromí a ochranu osobních údajů chráněnými listinou. Soudní dvůr zejména vyložil příslušná ustanovení listiny tak, že vyžadují zvláštní záruky týkající se dohledu ze strany nezávislého orgánu, zpracování citlivých údajů, automatizovaného zpracování údajů PNR a zákazu diskriminace, účelů, pro něž lze údaje PNR zpracovávat, a uchovávání, používání, zveřejňování a dalšího předávání údajů PNR. V návaznosti na přijetí směrnic pro jednání Radou v prosinci 2017 zahájila Komise v červnu 2018 s Kanadou nová jednání o PNR.

Obecněji shromažďuje údaje PNR od leteckých dopravců stále více třetích zemí a některé z nich se v posledních letech obrátily na Komisi, aby daly najevo zájem o uzavření mezinárodní dohody o PNR s Evropskou unií. Poněvadž není k dispozici právní základ, který by umožňoval předávání údajů, potýkají se letečtí dopravci s kolizemi norem a hrozí jim pokuty a další postihy. V návaznosti na provádění směrnice (EU) 2016/681 členské státy EU zároveň po leteckých dopravcích ze třetích zemí požadují, aby údaje PNR předávali jejich útvarům pro informace o cestujících. Mnohé třetí země odmítly tyto údaje předávat – a jiné pohrožily, že tak učiní – jako odvetné opatření z důvodu nemožnosti obdržet údaje PNR od EU, čímž se snižuje účinnost mechanismu EU založeného na PNR.

Přístup EU k předávání údajů PNR do třetích zemí pochází z roku 2010¹¹ a předchází přijetí směrnice (EU) 2016/681, reformu rámce EU v oblasti ochrany údajů a posudek 1/15

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89).

⁸ Dohoda mezi Evropskou unií a Austrálií o zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) leteckými dopravci a o jejich předávání australské správě pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. L 186,

14.7.2012, s. 4). Tato dohoda je v současné době předmětem společného přezkumu a hodnocení.

⁹ Dohoda mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o využívání jmenné evidence cestujících a o jejím předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. L 215, 11.8.2012, s. 5).

Tato dohoda je v současné době předmětem společného hodnocení.

¹⁰ Posudek 1/15 Soudního dvora (velkého senátu), 26. července 2017.

¹¹ Sdělení Evropské komise o globálním přístupu k přenosům údajů jmenné evidence cestujících (PNR) do třetích zemí, KOM(2010) 492 v konečném znění.

Soudního dvora. Strategie bezpečnostní unie EU na období 2020–2025 předpokládá přezkum tohoto přístupu jako opatření v polovině období¹².

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

3.1 Souvislosti

Unie důrazně podporuje vývoj nových mezinárodních standardů pro PNR a aktivně přispěla k vypracování standardů a doporučených postupů stanovených ve změně 28 přílohy 9.

Předmět přílohy 9 hlavy 9 oddílu D změny 28 se týká oblasti, pro kterou má Unie výlučnou pravomoc na základě čl. 3 odst. 2 poslední části věty Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jelikož může ovlivnit společná pravidla týkající se PNR a ochrany údajů.

Proto se po celou dobu diskusí v rámci přípravných orgánů ICAO přístup členských států EU a Komise (jako pozorovatele) řídil směry stanovenými v rozhodnutí Rady (EU) 2019/2107 ze dne 28. listopadu 2019, kterým se stanoví postoj Unie¹³. Tento postoj odráží požadavky právního rámce EU na PNR a ochranu údajů, zejména podle směrnice (EU) 2016/681, nařízení (EU) 2016/679, směrnice (EU) 2016/680, jakož i podle listiny, jak jsou vyloženy v příslušné judikatuře Soudního dvora, a zejména v posudku 1/15.

Dne 25. března 2020 schválila Rada EU další postoj Unie¹⁴ k odpovědi na dopis ICAO jednotlivým státům 2020 14E, jehož prostřednictvím byly smluvní státy konzultovány ohledně návrhu standardů a doporučených postupů. Postoj uvítal práci, kterou ICAO na vývoji standardů a doporučených postupů vykonala, a zdůraznil význam ochrany základních práv, včetně ochrany osobních údajů, při zpracování PNR. Proto předložil pozměňovací návrh zaměřený na změnu (tehdejšího návrhu) standardu 9.34. Jeho cílem bylo posílit znění tohoto standardu, aby se zajistilo, že se možnost smluvních států stanovit přísnější požadavky na předávání údajů PNR jasně odrazí v standardech a doporučených postupech.

Je třeba poznamenat, že v procesu revize po konzultaci se státy nezohlednil sekretariát ICAO formulační podněty předložené členskými státy EU ani změny navržené jinými smluvními státy ICAO a zachoval znění návrhu, které vzešlo ze schůze panelu pro zjednodušení formalit v letecké dopravě v lednu 2020. Namísto toho sekretariát ICAO navrhl, že „*státy, které předložily návrhy na změnu ustanovení, by měly být vyzvány, aby předložily svůj návrh (své návrhy) na změnu znění bodu 9.34 na příští schůzi panelu pro zjednodušení formalit v letecké dopravě (FALP/12), které je plánováno na červenec 2021*“.

Dne 23. června 2020 během schůze Rady ICAO, kde byla přijata změna 28, členské státy EU znovu zdůraznily důležitost dosažení nezbytné rovnováhy mezi dostupností údajů a jejich ochranou a odkázaly na výše uvedené postoje Unie předložené v průběhu procesu konzultace se státy. Zdůraznily rovněž význam zajištění vysoké úrovně ochrany údajů a výslovně odkázaly na povinnosti vyplývající z právního rámce EU. Členské státy EU zejména zdůraznily význam standardů a doporučených postupů, zvláště standardu 9.34, s argumentací, že by měl být vykládán tak, aby státům umožňoval ponechat si schopnost požadovat od ostatních smluvních států nejen prokázání souladu jejich právního rámce s těmito SARP, ale

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii bezpečnostní unie EU, COM(2020) 605 final.

¹³ Rozhodnutí Rady (EU) 2019/2107 ze dne 28. listopadu 2019 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě Mezinárodní organizace pro civilní letectví k revizi kapitoly 9 přílohy 9 (Usnadnění) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, pokud jde o standardy a doporučené postupy pro údaje jmenné evidence cestujících (Úř. věst. L 318, 10.12.2019, s. 117).

¹⁴ Postoj Unie k odpovědi na dopis ICAO jednotlivým státům k revizi kapitoly 9 přílohy 9 (Usnadnění) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, pokud jde o standardy a doporučené postupy pro schvalování údajů jmenné evidence cestujících, ST 6744 2020 INIT.

také splnění vyšších standardů ochrany údajů, zejména pro umožnění předávání údajů PNR, pokud to vyžadují vnitrostátní právní rámce.

3.2 Navrhovaný postoj

Tento návrh rozhodnutí Rady je nezbytný k přijetí postoje, který má být zaujat jménem Unie, pokud jde o přijetí nových standardů a doporučených postupů pro údaje PNR Radou ICAO, v časovém rámci stanoveném dopisem ICAO jednotlivým státům EC 6/3-20/71.

Nové standardy a doporučené postupy pro PNR stanovené ve změně 28 (příloha 9 hlava 9 oddíl D) se do značné míry řídí postojem Unie zakotveným v rozhodnutí Rady (EU) 2019/2107. Jako takové stanoví ambiciózní záruky pro ochranu údajů, zejména pro práva subjektu údajů, dohled nezávislého orgánu, citlivé údaje, automatizované zpracování údajů PNR a zákaz diskriminace, účely, pro něž lze údaje PNR zpracovávat, a uchovávání, používání, zveřejňování a další předávání údajů PNR.

Podle názoru Komise umožňují standardy a doporučené postupy dosáhnout významného pokroku na mezinárodní úrovni, pokud jde o ochranu údajů PNR a jejich používání pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Členské státy EU by proto neměly oznamovat nesouhlas podle článku 90 Chicagské úmluvy, zejména proto, že by takové oznámení narušilo rovněž úsilí o zavedení vyšších standardů pro ochranu údajů PNR po celém světě v porovnání se stávajícími pravidly ICAO pro PNR.

Ve standardu 9.34(b) je rovněž zohledněno, že smluvní státy – například členské státy EU – si mohou ponechat možnost zachovat nebo zavést vyšší úroveň ochrany v souladu s jejich vnitrostátním právním a správním rámcem a uzavřít další ujednání s jinými státy s cílem stanovit podrobnější ustanovení týkající se předávání údajů PNR. Podle práva EU musí letecké společnosti při předávání údajů PNR zpracovávaných v EU donucovacímu orgánu ve třetí zemi splňovat především požadavky kapitoly V GDPR a požadavky vyplývající z listiny, jak je konkrétně uvedeno v posudku 1/15 Soudního dvora. Tyto požadavky jsou přísnější než požadavky stanovené ve standardech a doporučených postupech pro PNR obsažených ve změně 28.

Standard 9.34(a) v tomto kontextu požaduje, aby smluvní státy neomezovaly předávání údajů PNR jinému smluvnímu státu, který dodržuje nové standardy, ani mu nebránily; současná formulace standardu 9.34 není v této souvislosti z pohledu Evropské unie a jejích členských států z právního hlediska dostatečně jasná, pokud jde o vyjádření, že členským státům EU není znemožněno ukládat tyto požadavky bez ohledu na standard 9.34.

Z tohoto důvodu se Komise domnívá, že by členské státy měly oznámit rozdíl podle článku 38 Chicagské úmluvy. Tento rozdíl popsáný v příloze tohoto návrhu rozhodnutí Rady by měl zůstat přísně omezen na to, co je nezbytné, aby se předešlo pochybnostem, pokud jde o výsadu členských států EU ukládat třetím zemím přísnější požadavky na předávání údajů PNR a v důsledku toho taková předávání blokovat, pokud nejsou dotyčné požadavky splněny.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD

4.1 Procesněprávní základ

4.1.1 Zásady

Ustanovení čl. 218 odst. 9 SFEU zavádí rozhodnutí, kterými se stanoví „postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody“.

Ustanovení čl. 218 odst. 9 SFEU se použije bez ohledu na to, zda je Unie členem dotyčného orgánu nebo stranou dotyčné dohody¹⁵.

Pojem „*akty s právními účinky*“ zahrnuje akty, které mají právní účinky na základě pravidel mezinárodního práva, kterým se řídí dotyčný orgán. Zahrnuje rovněž nástroje, které podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale mohou „*rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie*“¹⁶.

4.1.2 Uplatnění na stávající případ

ICAO je orgán zřízený mezinárodní dohodou, konkrétně Chicagskou úmluvou.

Změna 28 přílohy 9 Chicagské úmluvy obsahuje standardy, které jsou pro členy ICAO, mezi nimi i členské státy Unie, v zásadě závazné, a tudíž představují akt s právními účinky. Některé z těchto právních účinků však závisí na oznámení rozdílů a na podmínkách takového oznámení. Přijetí postoje Unie ohledně tohoto oznámení proto spadá do oblasti působnosti čl. 218 odst. 9 SFEU.

Právní účinky standardů a veškerých rozdílů, které mají být oznámeny, spadají do oblasti působnosti pravidel Unie, zejména směrnice (EU) 2016/681, jakož i stávajících a budoucích mezinárodních dohod o PNR mezi EU a třetími zeměmi. To znamená, že v souladu s čl. 3 odst. 2 SFEU má Unie v této věci výlučnou pravomoc.

Oznámení rozdílů neznamena, že bude institucionální rámec Chicagské dohody doplněn nebo změněn.

4.2 Hmotněprávní základ

4.2.1 Zásady

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu aktu, v souvislosti s nímž se postoj jménem Unie zaujímá. Sleduje-li akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté podle čl. 218 odst. 9 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

Pokud jde o akt, který sleduje najednou několik cílů nebo který má několik složek, jež jsou nerozlučně spjaty, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, musí se hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU výjimečně zakládat na různých odpovídajících právních základech.

4.2.2 Uplatnění na stávající případ

Změna 28 přílohy 9 Chicagské úmluvy sleduje cíle v oblasti ochrany údajů a policejní spolupráce a obsahuje prvky, které se těchto oblastí týkají. Tyto prvky jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jeden z nich byl vůči druhému vedlejší.

Hmotněprávní základ navrhovaného rozhodnutí proto tvoří následující ustanovení: čl. 16 odst. 2 a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo.] Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, bod 64: „[...] Unie, ačkoli není smluvní stranou Dohody o OIV, je oprávněna stanovit postoj, který má být zaujat jejím jménem ohledně těchto doporučení, s ohledem na jejich přímý vliv na unijní *acquis* v této oblasti“.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

4.3 Závěr

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měly být čl. 16 odst. 2 a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být jménem Evropské unie zaujat v Mezinárodní organizaci pro civilní letectví ke změně 28 oddílu D přílohy 9 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 16 odst. 2 a čl. 87 odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Úmluva o mezinárodním civilním letectví (dále jen „Chicagská úmluva“), jež upravuje mezinárodní leteckou dopravu, vstoupila v platnost dne 4. dubna 1947. Byla jí zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO).
- (2) Členské státy Unie jsou smluvními státy Chicagské úmluvy a členy ICAO, zatímco Unie má status pozorovatele v některých orgánech ICAO, včetně shromáždění a dalších technických orgánů.
- (3) Podle čl. 54 písm. 1) Chicagské úmluvy má Rada ICAO přijímat mezinárodní standardy a doporučené postupy (dále také jen „SARP“).
- (4) Rada bezpečnosti Organizace spojených národů (OSN) ve své rezoluci 2396 (2017) ze dne 21. prosince 2017 (dále jen „rezoluce Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017)“) rozhodla, že pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a s nimi souvisejících cest mají členské státy OSN při plnění standardů a doporučených postupů ICAO rozvíjet schopnost shromažďovat, zpracovávat a analyzovat údaje jmenné evidence cestujících (PNR) a zajistit, aby tyto údaje používaly a sdílely všechny jejich příslušné vnitrostátní orgány a plně přitom dbaly na dodržování lidských práv a základních svobod.
- (5) Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 2396 (2017) rovněž naléhavě vyzvala ICAO, aby se svými smluvními státy spolupracovala na vytvoření standardu pro shromažďování, používání, zpracovávání a ochranu údajů jmenné evidence cestujících.
- (6) Standardy a doporučené postupy pro PNR jsou stanoveny v příloze 9 hlavě 9 oddílu D Chicagské úmluvy. Tyto standardy a doporučené postupy jsou doplněny dalšími pokyny, zejména dokumentem ICAO 9944, který stanoví pokyny k údajům PNR.
- (7) Dne 23. června 2020 přijala Rada ICAO změnu 28 přílohy 9 Chicagské úmluvy, která v oddíle D stanoví nový soubor standardů a doporučených postupů pro její smluvní státy, aby vyvinuly schopnost shromažďovat, používat, zpracovávat a chránit údaje jmenné evidence cestujících pro lety na své území a ze svého území za podpory příslušného právního a správního rámce.
- (8) Podle článku 90 Chicagské úmluvy nabývá změna 28 platnosti tři měsíce po uplynutí lhůty pro oznámení nesouhlasu, ledaže by většina členských států ICAO oznámila svůj nesouhlas.

- (9) Podle článku 38 Chicagské úmluvy má každý smluvní stát, který shledá, že se nemůže ve všech směrech podrobit takovým mezinárodním normám či postupům nebo uvést své vlastní předpisy nebo postupy v naprostý soulad s mezinárodní normou nebo postupem, když byly taková norma či postup změněny, anebo který pokládá za nutné přijmout předpisy nebo postupy lišící se v jednotlivosti od předpisů nebo postupů stanovených mezinárodní normou, oznámit ihned ICAO rozdíly mezi jeho vlastním postupem a postupem stanoveným mezinárodní normou. Oznámení tohoto rozdílu má dopad na právní účinky standardů přijatých ICAO. Postoj Unie v této záležitosti by proto měl být stanoven v souladu s čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU.
- (10) Změna 28 byla oznámena smluvním státům ICAO prostřednictvím dopisu jednotlivým státům EC 6/3-20/71. Podle tohoto dopisu jednotlivým státům musí být všechny rozdíly a soulad s touto změnou oznámeny do 30. ledna 2021.
- (11) Unie přijala společná pravidla pro údaje PNR ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681¹⁷, jejíž oblast působnosti se ve značné míře překrývá s oblastí, na niž se vztahují standardy a doporučené postupy obsažené ve změně 28. Směrnice (EU) 2016/681 zahrnuje především komplexní soubor pravidel pro ochranu základních práv na soukromí a ochranu osobních údajů v souvislosti s předáváním údajů PNR leteckými dopravci členským státům a se zpracováním těchto údajů za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.
- (12) Unie rovněž přijala právní předpisy o ochraně osobních údajů, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679¹⁸ a směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680¹⁹, použitelné pro zpracování údajů PNR leteckými dopravci a jinými soukromými subjekty a orgány příslušnými pro předcházení trestným činům, jejich vyšetřování, odhalování nebo stíhání a pro výkon trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení.
- (13) V současné době jsou kromě toho v platnosti dvě mezinárodní dohody o zpracování a předávání údajů PNR mezi Unií a třetími zeměmi, a to Austrálií²⁰ a USA²¹. Dne 26. července 2017 vydal Soudní dvůr Evropské unie posudek 1/15²² k předpokládané mezinárodní dohodě o předávání a zpracovávání údajů PNR mezi Unií a Kanadou (2014).
- (14) Aspekty týkající se PNR v příloze 9 hlavě 9 oddílu D Chicagské úmluvy ve znění změny 28 se týkají oblasti, pro kterou má Unie výlučnou pravomoc podle čl. 3 odst. 2

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132).

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1).

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89).

²⁰ Dohoda mezi Evropskou unií a Austrálií o zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) leteckými dopravci a o jejich předávání australské správě pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. L 186, 14.7.2012, s. 4).

²¹ Dohoda mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o využívání jmenné evidence cestujících a o jejím předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. L 215, 11.8.2012, s. 5).

²² Posudek 1/15 Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 26. července 2017 (dohoda o PNR mezi EU a Kanadou), ECLI:EU:C:2017:592.

Smlouvy o fungování Evropské unie, jelikož může ovlivnit společná pravidla pro ochranu a zpracování údajů PNR.

- (15) Postoj Unie k této záležitosti byl proto pro účely vypracování návrhu změny 28 zaujat v souladu s rozhodnutím Rady (EU) 2019/2107²³. Tento postoj odráží požadavky právních předpisů Unie o ochraně osobních údajů a předávání údajů PNR třetím zemím, zvláště podle nařízení (EU) 2016/679, směrnice (EU) 2016/680 a směrnice (EU) 2016/681, stejně jako ty, které vyplývají z Listiny základních práv Evropské unie, jak je vyložil Soudní dvůr Evropské unie zejména v posudku 1/15. Postoj byl relevantní pro diskuse probíhající v přípravných orgánech ICAO a pro konečné hlasování v Radě ICAO.
- (16) Standardy a doporučené postupy obsažené ve změně 28 se do značné míry řídí postojem Unie zakotveným v rozhodnutí Rady (EU) 2019/2107 a stanoví ambiciózní záruky pro ochranu údajů, zejména pro práva subjektu údajů, dohled nezávislého orgánu, citlivé údaje, automatizované zpracování údajů PNR a zákaz diskriminace, účely, pro něž lze údaje PNR zpracovávat, a uchovávání, používání, zveřejňování a další předávání údajů PNR.
- (17) Proto by vzhledem k tomu, že by změna 28 umožnila dosažení významného pokroku pro standardy ochrany údajů PNR na mezinárodní úrovni, neměl být členskými státy Unie oznámen nesouhlas podle článku 90 Chicagské úmluvy.
- (18) Požadavky vyplývající pro předávání a zpracování údajů PNR z práva Unie jsou však přísnější než požadavky SARP obsažených ve změně 28.
- (19) Standard 9.34(a) požaduje, aby smluvní státy neomezovaly předávání údajů PNR jinému smluvnímu státu, který dodržuje SARP, ani mu nebránily. Ačkoli podle standardu 9.34(b) si smluvní státy ponechávají možnost zachovat nebo zavést vyšší úroveň ochrany v souladu s jejich vnitrostátním právním a správním rámcem a uzavřít s ostatními smluvními státy dodatečná ujednání za účelem zavedení podrobnějších ustanovení týkajících se předávání údajů PNR, není současná formulace standardu 9.34 z pohledu Evropské unie a jejích členských států z právního hlediska dostatečně jasná, aby zajistila, že členským státům EU není znemožněno ukládat tyto požadavky bez ohledu na standard 9.34.
- (20) Za těchto okolností by členské státy měly formálně oznámit rozdíl ve smyslu článku 38 Chicagské úmluvy, aby zajistily soulad s právem Unie a se SARP. Tento rozdíl by měl být omezen na standard 9.34 v příloze 9 hlavě 9 oddíle D Chicagské úmluvy ve znění změny 28.
- (21) Je proto vhodné odpovídajícím způsobem stanovit postoj Unie.
- (22) Irsko je vázáno směrnicí (EU) 2016/681, a účastní se tudíž přijímání tohoto rozhodnutí.
- (23) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.
- (24) Postoj Unie by měly vyjádřit členské státy,

²³ Rozhodnutí Rady (EU) 2019/2107 ze dne 28. listopadu 2019 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě Mezinárodní organizace pro civilní letectví k revizi kapitoly 9 přílohy 9 (Usnadnění) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, pokud jde o standardy a doporučené postupy pro údaje jmenné evidence cestujících (Úř. věst. L 318, 10.12.2019, s. 117).

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Postoj, který má být jménem Unie zaujat v reakci na dopis jednotlivým státům EC 6/3-20/71 vydaný Mezinárodní organizací pro civilní letectví dne 17. července 2020, je uveden v příloze tohoto rozhodnutí.

Článek 2

Postoj uvedený v článku 1 vyjádří členské státy.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno členským státům.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*