

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2008
5. volební období

238.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 33. schůze konané dne 3. dubna 2008

k Návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva /kód dokumentu 14922/07, KOM(2007) 654 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Lenky Ptáčkové Melicharové a náměstka ministra dopravy Ing. Iva Vykydala po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Petra Bratského a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jozef Kochan v. r.
ověřovatel výboru

Petr Bratský v. r.
zpravodaj výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru

DOKUMENT 14922/07

Návrh rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva

- **KOM(2007) 654 v konečném znění, kód Rady 14922/07**
Interinstitucionální spis 2007/0237/CNS

- **Právní základ:**
Čl. 29, 30 odst. 1, 34 odst. 2 Smlouvy o EU

- **Datum zaslání Radě EU:**
8. 11. 2007

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
12. 11. 2007

- **Datum projednání ve VEZ:**
11. 12. 2007 (1. kolo)

- **Procedura:**
Konzultační.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 3. 3. 2008, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 18. 3. 2008 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**
Dne 6. listopadu 2007 Komise předložila **Návrh rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva, KOM(2007) 654 v konečném znění**, podle kterého mají být zavedena opatření v oblasti letecké dopravy obdobná těm, která zavedly Spojené státy po teroristických útocích 11. října 2001.

Jedná se o součást balíčku návrhů, který byl přijat za účelem posílení EU v boji proti terorismu. Vedle tohoto návrhu jde o zavedení trestnosti pro nábor a výcvik teroristů

a veřejné vyzývání ke spáchání teroristických trestných činů¹, zabránění zneužití výbušnin teroristy² a zprávu o provádění jednoho z klíčových právních nástrojů boje EU proti terorismu – rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu³.

V rámci vytvoření celoevropského systému pro využití údajů jmenné evidence cestujících (tzv. PNR – *Passenger Name Record*) a za účelem boje proti terorismu a organizovanému zločinu Komise navrhuje, aby letečtí dopravci poskytovali údaje jmenné evidence specializovaným vnitrostátním jednotkám, pokud jde o lety směřující do EU a z EU. Specializované vnitrostátní jednotky pak provedou vyhodnocení rizika, případně výkon práva a protiteroristických opatření.

- **Obsah a dopad:**

Při hodnocení současného návrhu je třeba zohlednit již existující stav (1) a komunitární úpravu této problematiky, tj. Směrnici Rady č. 82/2004, o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících, ze dne 29. dubna 2004 (2). Následně přistoupíme k samotnému Návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva KOM(2007) 654, které je výboru pro evropské záležitosti předkládáno (3).

(1) Za účelem ochrany národní bezpečnosti (boje proti obchodu s drogami, nelegálnímu přistěhovalectví apod.) zaváděly již dříve některé státy⁴ tzv. API systém (*Advance Passenger Information* – předběžné informace o cestujícím), který je založen na ustanoveních čl. 29 Chicagské úmluvy⁵, ve kterém je mimo jiné uvedena povinnost leteckých společností vést seznam jmen cestujících a jejich místa odletu a cílové destinace. Tento seznam je pak podle Chicagské úmluvy třeba mít k dispozici na palubě letadla.

Protože sběr informací zpomaluje odbavení cestujících, byl systém API postupně zautomatizován. Šlo o to získat informace hned po ukončení odbavení cestujících a jejich postoupení centrálnímu celnímu systému, kde jsou porovnány s dalšími dostupnými informacemi a zkontrolovány podle vyhledávacích seznamů. Výsledky těchto kontrolních mechanismů jsou pak následně poskytnuty letišti v cílové destinaci (oddělení přistěhovaleckému a celnímu).

Podle informací ICAO (Mezinárodní organizace civilního letectví) došlo díky tomuto řešení ke snížení zpoždění trans-oceánských letů (dosahujících až dvou hodin) pod doporučený cíl 45 minut⁶. Vedle tohoto zlepšení je zdůrazňována i lepší připravenost na kontrolu předvybraných osob, stejně jako výběr nejvhodnějšího a co nejprůměrnějšího řešení kontroly.

¹ Návrh rámcového rozhodnutí Rady (KOM(2007) 650 v konečném znění), kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji s terorismem. Návrh byl projednán výborem pro evropské záležitosti dne 17. ledna 2008 (usnesení č. 188).

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o zvyšování bezpečnosti výbušnin (KOM(2007) 651 v konečném znění).

³ Zpráva Komise – Opatření přijatá členskými státy v návaznosti na rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu KOM(2007) 681 v konečném znění.

⁴ Spojené státy, Kanada, Spojené království (zdroj: <http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd%5B347%5D=x-347-260609>).

⁵ Chicago Convention, dok. 7300/9 Mezinárodní civilní letecké organizace.

⁶ Zdroj: <http://www.icao.int/icao/en/atb/fal/api.htm>

(2) Směrnice Rady č. 82/2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících

Dne 29. dubna 2004 přijala Rada směrnici 2004/82/ES o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících. Jde o předávání tzv. *předběžných informací o cestujících na žádost* orgány pověřených kontrolou vnějších hranic Evropské unie. Směrnice doplňuje ustanovení čl. 26 Schengenské úmluvy⁷, pokud jde o kontrolu migračních toků a boj s nelegálním přistěhovalectvím. Účelem této směrnice bylo zdokonalení hraničních kontrol a boj proti nedovolenému přistěhovalectví tím, že dopravci mají předem předávat údaje o cestujících příslušným vnitrostátním orgánům. Převzatcem chápá tato směrnice fyzickou nebo právnickou osobu, jejíž obchodní činností je letecká přeprava. Cílem směrnice pak má být umožnit hraniční kontrole včasější přístup k informacím a dostatečný čas k jejich porovnání a analýze, tzn. ve výsledku efektivní kontrola.

Pokud jde o výčet informací o osobách (cestujících), které mají dopravci na žádost předávat orgánům příslušným pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích před ukončením odbavování (*by the end of check-in*), jedná se o následující informace.

Informace vztahující se přímo k osobě:

- číslo a typ použitého cestovního dokladu,
- státní příslušnost,
- jméno (jména) a příjmení,
- datum narození.

Informace vztahující se k letu:

- hraniční přechod vstupu na území členských států,
- kódové číslo letu,
- čas odletu a příletu,
- celkový počet osob přepravovaných uvedeným letem,
- počáteční místo nástupu na palubu.⁸

Směrnice 2004/82/ES dále stanoví rámcová pravidla k ukládání sankcí pro dopravce, kteří nesplní povinnost (čl. 5), pravidla k zavedení náležité procesní ochrany dopravců (čl. 6) a pravidla pro zpracování údajů (čl. 6). Pokud jde o pravidla pro zpracování údajů:

- dopravci shromažďují a předávají údaje elektronicky,
- orgány příslušné pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích údaje uchovávají v dočasném datovém souboru a tyto do 24 hodin po jejich předání vymažou⁹,
- dopravci musí tyto údaje vymazat do 24 hodin po příletu dopravního prostředku,
- členské státy přijmou nezbytná opatření zavazující dopravce, aby informovali cestující v souladu se směrnicí 95/46/ES¹⁰.

⁷ Schengenská úmluva z roku 1990 k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, doplněná v tomto smyslu již směrnicí Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, která stanoví sankce dopravcům za účelem boje proti nelegálnímu přistěhovalectví. Obě směrnice obsahují obdobný typ povinností, které slouží stejnému účelu, totiž boji proti nedovolenému přistěhovalectví.

⁸ Čl. 3 odst. 2 Směrnice 2004/82/ES

⁹ Pokud nebudou později nutné pro účely výkonu zákonných funkcí orgánů příslušných pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích v souladu s vnitrostátním právem a s ohledem na ustanovení o ochraně údajů obsažená ve směrnici 95/46/ES.

¹⁰ Směrnice 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.

(3) Návrh Rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva, KOM(2007) 654

Předkládané rámcového rozhodnutí nezavádí povinnost shromažďovat další informace, které by již letečtí dopravci pro své komerční účely neshromažďovali (v rezervačních systémech leteckých dopravců), nicméně se jedná o určité rozšíření ve srovnání se stávajícím stavem.

Každý členský stát za účelem sběru údajů v souvislosti s mezinárodními lety vytvoří tzv. složku pro informace o cestujících, která bude informace přijímat. K předávání údajů je volena tzv. metoda „dodávání“ („push“ method)¹¹, v jejímž rámci letečtí dopravci „dodají“ požadované údaje jmenné evidence cestujících zmíněné složce pro informace o cestujících. Návrh přichází s decentralizovaným řešením, tzn. nikoli jedna centrální, ale samostatné národní databáze. Tato varianta byla zvolena potom, co se k ní přiklonily všechny konzultované strany¹².

Pokud jde již o samotný název, Česká republika považuje za vhodné změnit část jeho návrhu „pro účely vynucování práva“ na jinou obsahu více odpovídající formulaci, například „pro účely prevence a boje s terorismem a organizovaným zločinem“.

Každý členský stát určí příslušný orgán, tzv. složku pro informace o cestujících, a informuje o tom Komisi a Radu. Složka pro informace o cestujících má být odpovědná za sběr údajů jmenné evidence cestujících od leteckých dopravců, s výjimkou informací, které by mohly odhalit rasový nebo etnický původ, politické názory a podobně citlivé údaje.

Složka tyto informace analyzuje a hodnotí možná rizika podle kritérií a záruk vnitrostátního práva. Přijetí donucovacího opatření pouze na základě automatického zpracování údajů je návrhem vyloučeno. Obdobně členský stát oznámí Komisi a Radě příslušné orgány, které budou mít přístup k údajům jmenné evidence cestujících vedených složkou pro informace o cestujících.

Pokud jde o povinnosti leteckých dopravců, přijmou členské státy potřebná opatření, která zajistí, že letečtí dopravci poskytnou údaje jmenné evidence cestujících o cestujících na mezinárodních letech vnitrostátní složce pro informace o cestujících členského státu, na jehož území uvedený mezinárodní let vstupuje, odlétá z něj nebo je využívá k tranzitu, v souladu s podmínkami specifikovanými v tomto rámcovém rozhodnutí. (čl. 5)

Jedná se o následující informace¹³:

- datum rezervace/vystavení letenky
- datum (data) zamýšlené cesty
- jméno (jména)
- adresa a kontaktní informace (telefonní číslo, e-mailová adresa)
- informace o všech způsobech platby, včetně zúčtovací adresy
- celá trasa pro konkrétní jmennou evidenci cestujících
- informace o programu pro stálé cestující
- cestovní kancelář / zástupce cestovní kanceláře

¹¹ Vedle této metody existuje metoda tzv. „dobývání“ („pull“ method), kdy příslušné orgány ze státu, který údaje požaduje, mohou zasáhnout do rezervačního systému leteckého dopravce a získat („dobýt“) opis požadovaných údajů.

¹² Část 4 přílohy k Návrhu rámcového rozhodnutí o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva – Shrnutí posouzení dopadů.

¹³ Viz příloha I předkládaného návrhu rámcového rozhodnutí, KOM(2007) 654.

- situace cestujícího včetně potvrzení odletu, odbavení, informací o případech, kdy se cestující nedostavil k odletu nebo kdy se cestující dostavil na letiště bez rezervace
- informace o rozčleněné/rozdělené jmenné evidenci cestujících
- obecné poznámky (kromě citlivých informací)
- informace o vystavení letenky, včetně čísla letenky, data vystavení letenky a jednosměrných letenek, a obsah kolony ATFQ (*Automated Ticket Fare Quote*)
- číslo sedadla a jiné informace o sedadle
- informace o sdílení kódů
- veškeré informace o zavazadlech
- počet a další jména cestujících v rámci jednoho záznamu jmenné evidence cestujících
- veškeré informace shromážděné v systému předběžných informací o cestujících
- a všechny známé změny záznamů jmenné evidence cestujících uvedených výše.

U nezletilé osoby mladší 18 let bez doprovodu pak:

- jméno a pohlaví dítěte
- věk
- jazyk(y), kterými hovoří
- jméno a kontaktní údaje opatrovníka při odletu a příletu a vztah k dítěti
- zástupce při odletu a příletu.

Tyto informace poskytnou letečtí dopravci (až na výjimky 24 hodin před plánovaným odletem a bezprostředně po uzavření letu) složce pro informace o cestujících v rozsahu, v jakém jsou shromážděny a zpracovány v jejich rezervačních systémech. Návrh obsahuje samostatné ustanovení týkající se leteckých dopravců, kteří nemají databáze v členském státě EU. Určité odlišnosti v předávání jsou možné, platí však pravidlo, že o těchto musí být místně příslušná složka pro informace o cestujících včas informována a musí být zajištěna případná spolupráce při jiném způsobu získávání potřebných informací.

Mimochodem i v této souvislosti je do návrhu zavedeno ustanovení upravující institut tzv. zmocněného zprostředkovatele. Tohoto institutu mohou využít všichni letečtí dopravci. Ten pak jedná jejich jménem a je považován za jejich zástupce pro účely tohoto rámcového rozhodnutí. *Toto řešení Česká republika vítá, nicméně považuje za vhodné detailnější rozpracování této části návrhu.*

Uchování údajů se předpokládá po dobu pěti let od jejich předání složce pro informace o cestujících prvního členského státu. Po uplynutí tohoto období se údaje uchovávají ještě po další období, tentokrátě osmileté, během kterého je přístup k údajům jmenné evidence cestujících, jejich zpracování a využití přípustné pouze na základě povolení příslušného orgánu a jen za výjimečných okolností. Zmíněná období neplatí pro probíhající vyšetřování trestných činů.

Informace o cestujících se mají mezi jednotlivými složkami členských států vyměňovat pouze v případech, je-li toto předání nezbytné v rámci prevence a boje proti teroristickým trestným činům a organizované trestné činnosti.

Předávání údajů do třetích zemí je podmíněno splněním tří podmínek:

- i. Soulad s rámcovým rozhodnutím Rady o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech¹⁴.

¹⁴ Návrh rámcového rozhodnutí byl předběžně odsouhlasen Radou ministrů vnitra a spravedlnosti 8. 11. 2007 (viz Rámcová pozice k návrhu pro Parlament, ze dne 29. 2. 2008).

- ii. Členský stát bude ujistěn, že orgány třetí země použijí údaje pouze k účelům prevence a boje proti teroristickým trestným činům a organizované trestné činnosti
- iii. a že tyto údaje nebudou předány jiné třetí zemi bez výslovného souhlasu členského státu.

Členské státy dále zajistí

- odrazující, účinné a přiměřené sankce, včetně finančních pokut, pro letecké dopravce, kteří nepředávají údaje podle tohoto rámcového rozhodnutí.
- použití rámcového rozhodnutí Rady o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech¹⁵ při zpracování osobních údajů podle tohoto rámcového rozhodnutí.
- zpracování informací o cestujících výlučně pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo organizované trestné činnosti.
- aby složky pro informace o cestujících, zprostředkovatelé a příslušné orgány každého členského státu přijaly potřebná bezpečnostní opatření s ohledem na údaje jmenné evidence cestujících, které jsou zpracovávány podle tohoto rámcového rozhodnutí.

Přenos údajů jmenné evidence cestujících pro účely tohoto rámcového rozhodnutí se uskuteční elektronickými prostředky nebo v případě poruchy jakýmkoliv jinými vhodnými prostředky. V rámci dalších ustanovení týkajících se předávání informací má být Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců členských států, který může členským státům předkládat vhodná doporučení týkající se přijetí společných norem kódování, které se mají použít při všech přenosech údajů jmenné evidence cestujících na základě tohoto rámcového rozhodnutí, jakož i společných obecných kritérií, metod a postupů posuzování rizik.

Dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím se předpokládá do 31. prosince 2010. Komise je pověřena prací na monitorování provádění tohoto rámcového rozhodnutí a vyhodnocováním statistických údajů získávaných od členských států. Rok na to se očekává, že Rada ověří, v jakém rozsahu členské státy dosáhly souladu s ustanoveními tohoto rámcového rozhodnutí.

Česká republika požaduje dopracování hodnocení dopadů předkládaného návrhu, pokud jde o administrativní a finanční zátěž návrhu pro letecké dopravce a dopad na rozpočty jednotlivých členských států. Dostupné informace jsou zatím jen o předpokládaných celkových nákladech, a to 615 milionů eur při zavedení systému a 73 milionů eur ročně na jeho provoz.

Je nutné podotknout, že tato varianta není považována za konečné řešení problému. Předpokládá se, že tento návrh bude vyhodnocen a v pozdějším stádiu rozšířen na rozsáhlejší aplikace¹⁶. *Česká republika chce v dalším stádiu podpořit případný návrh na rozšíření předávání informací o cestujících i na vnitrouijní lety, čímž poukazuje na obdobnou rizikovost vnitrouijních letů jako letů, na které se návrh vztahuje.*

Česká republika mimochodem upozorňuje i na možné nesrovnalosti způsobené shodou jmen pasažérů a navrhuje doplnit seznam informací poskytovaných leteckými dopravci i na datum narození a číslo cestovního dokladu.

¹⁵ Viz pozn. pod čarou č. 14.

¹⁶ Viz informace obsažené v příloze k Návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva – Shrnutí posouzení dopadů, ze dne 12. listopadu 2007.

Vztah mezi Směrnicí Rady č. 82/2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících a návrhem rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva, KOM(2007) 654

Obsah směrnice je určený k jinému účelu (informace není možné použít pro účely boje s terorismem a organizovaným zločinem, toliko k boji s nedovoleným přistěhovalectvím) a doba uchovávání informací je pouze 24 hodin (ve srovnání s 5 + 8 let návrhu rámcového rozhodnutí). Dalším důležitým rozdílem je možnost získání informací až s odbavením cestujících, zatímco návrh rámcového rozhodnutí přichází s předáváním informací již 24 hodin před plánovaným odletem. Návrh rámcového rozhodnutí tak vychází z praxe zavedené směrnicí a tuto v souvislosti s bojem proti terorismu a organizovanému zločinu uzpůsobuje.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Návrh by měl být projednáváný na Radě dne 5. června 2008.

Evropský parlament plánuje jednání v této věci na 8. říjen 2008.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** Návrh rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva 14922/07, KOM(2007) 654 v konečném znění;
2. **p o d p o r u j e** Rámcovou pozici vlády k tomuto dokumentu;
3. **d o p o r u č u j e v l á d ě** upozornit na možné zneužití odseku *obecné poznámky (kromě citlivých informací)* v příloze I. předpokládaného Návrhu rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva 14922/07, KOM(2007) 654 v konečném znění;
4. **u p o z o r ň u j e v l á d u** na nutnost zajistit bezpečnost datových souborů při přenosu údajů jmenné evidence cestujících pro účely tohoto rámcového rozhodnutí.

Jozef Kochan v. r.
ověřovatel výboru

Petr Bratský v. r.
zpravodaj výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru

