Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 8. září 2016 [1]

Posudek 1/15

[žádost o posudek podaná Evropským parlamentem]

„Žádost o posudek – Přípustnost – Návrh dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících – Jmenná evidence cestujících v letecké dopravě [*Passenger Name Record (PNR)*] – Slučitelnost tohoto návrhu dohody s článkem 16 SFEU a s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie – Právní základ“

Obsah

I – Úvod 3

II – Právní rámec 4

III – Okolnosti předcházející zamýšlené dohodě 6

IV – Řízení před Soudním dvorem 8

V – K přípustnosti žádosti o posudek 8

VI – K náležitému právnímu základu aktu o uzavření zamýšlené dohody (druhá otázka) 11

A – Shrnutí argumentace Parlamentu a ostatních zúčastněných 11

B – Analýza 12

1. K účelu a obsahu zamýšlené dohody 13

2. K náležitému právnímu základu 16

a) K relevanci čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU 17

b) K nutnosti založit akt o uzavření zamýšlené dohody na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU 19

1 – Původní jazyk: francouzština.

VII – Ke slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními Smlouvy o FEU a Listiny (první otázka) 23

A – Shrnutí žádosti a vyjádření Parlamentu, jakož i vyjádření ostatních zúčastněných 23

1. Shrnutí žádosti a vyjádření Parlamentu 23

2. Shrnutí vyjádření ostatních zúčastněných 25

B – Analýza 28

1. Úvodní poznámky 28

2. K existenci zásahu do práv zaručených články 7 a 8 Listiny 29

3. K odůvodnění zásahu do práv zaručených články 7 a 8 Listiny 31

a) Zásah „stanovený zákonem“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny 33

b) Zásah, který odpovídá cíli obecného zájmu 34

c) K přiměřenosti zásahu, který zahrnuje zamýšlená dohoda 34

i) Obecné úvahy 34

ii) Ke způsobilosti zásahu dosáhnout cíle veřejné bezpečnosti sledovaného zamýšlenou dohodou 35

iii) K striktně nezbytné povaze zásahu 36

– Ke kategoriím údajů PNR uvedeným v zamýšlené dohodě 36

– K dostatečně přesné povaze účelu, pro který je zpracování údajů PNR povoleno 39

– K osobní působnosti zamýšlené dohody 41

– K určení příslušného orgánu pověřeného zpracováním údajů PNR 42

– K automatizovanému zpracování údajů PNR 42

– K přístupu k údajům PNR 44

– K uchovávání údajů PNR 45

– Ke sdělování a následnému předávání údajů PNR 48

– K dohledu a k administrativnímu a soudnímu přezkumu 49

VIII – Závěry 53

I – Úvod

1. Evropský parlament si na základě čl. 218 odst. 11 SFEU vyžádal od Soudního dvora posudek týkající se zamýšlené dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících (dále jen „zamýšlená dohoda“) proto, aby mu umožnil vyhovět žádosti Rady Evropské unie z července 2014, kterou požádala Parlament o schválení návrhu rozhodnutí o uzavření zamýšlené dohody [2].

2. V hrubých rysech zamýšlená dohoda stanoví, že údaje jmenné evidence cestujících (*Passenger Name Record*, dále jen „údaje PNR“), které jsou shromažďovány leteckými dopravci od cestujících pro účely rezervací letů mezi Kanadou a Evropskou unií, budou předávány příslušným kanadským orgánům a poté těmito orgány zpracovávány a používány za účelem předcházení teroristickým trestným činům nebo jiné závažné nadnárodní trestné činnosti a jejich odhalování, když současně stanoví řadu záruk ohledně respektování soukromého života a ochrany osobních údajů cestujících.

3. Žádost o posudek, která se týká jak slučitelnosti zamýšlené dohody s primárním unijním právem, tak i náležitého právního základu pro rozhodnutí Rady o uzavření zamýšlené dohody, zní takto:

„Je zamýšlená dohoda v souladu s ustanoveními Smlouvy (článek 16 SFEU) a Listiny základních práv Evropské unie (články 7 a 8 a čl. 52 odst. 1), pokud jde o právo fyzických osob na ochranu osobních údajů?

Tvoří čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU náležitý právní základ pro akt Rady týkající se uzavření zamýšlené dohody, anebo musí být základem pro tento akt článek 16 SFEU?“

4. Bez ohledu na její obsah bude mít odpověď, kterou poskytne Soudní dvůr na tuto žádost, nutně dopad na již platné takzvané dohody PNR, které Evropská unie uzavřela s Austrálií [3] a se Spojenými státy americkými [4], jakož i na budoucí „režim PNR“, zavedený v rámci samotné Unie, který byl nedávno schválen Parlamentem, i když toto řízení dosud probíhá [5].

5. Projednávaná žádost o posudek vyžaduje přezkum zcela nových a citlivých otázek.

6. Z hlediska určení náležitého právního základu pro akt o uzavření zamýšlené dohody musí tato žádost vést Soudní dvůr zejména k tomu, aby poprvé přezkoumal dosah čl. 16 odst. 2 SFEU, který byl vložen v návaznosti na přijetí Lisabonské smlouvy, jakož i vztah tohoto článku k ustanovením Smlouvy týkajícím se prostoru svobody, bezpečnosti a práva (dále jen „PSBP“). V tomto ohledu, jak prokáži v tomto stanovisku [6], jsou cíle, které zamýšlená dohoda sleduje, a obsah zamýšlené dohody vzájemně závislé, takže akt o uzavření této dohody musí být podle mého názoru založen jak na článku 16 SFEU, tak na čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU.

2 – Návrh rozhodnutí Rady o uzavření Dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících [COM(2013) 528 final].

3 – Viz rozhodnutí Rady 2012/381/EU ze dne 13. prosince 2011 o uzavření Dohody 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. 2012, L 186, s. 3).

4 – Viz rozhodnutí Rady 2012/472/EU ze dne 26. dubna 2012 o uzavření Dohody mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o využívání jmenné evidence cestujících a o jejím předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. 2012, L 215, s. 4).

5 – Viz postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení dne 14. dubna 2016 k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/… o používání jmenné evidence cestujících (PNR) pro předcházení a odhalování teroristických trestných činů a závažných forem trestné činnosti, jakož i pro vyšetřování a stíhání v dané oblasti [EP-PETC1-COD(2011)0023].

6 – Viz body 66 až 135 tohoto stanoviska. Je třeba uvést, že v návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora se jedná rovněž poprvé o případ, kdy bude mít Soudní dvůr k dispozici „stanovisko“ přednesené a zveřejněné před tím, než Soudní dvůr vydá svůj posudek.

7. Je to rovněž poprvé, co bude Soudní dvůr muset rozhodnout o slučitelnosti návrhu mezinárodní dohody se základními právy zakotvenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), konkrétněji s právy týkajícími se respektování soukromého a rodinného života, zakotveného článkem 7 této Listiny, a ochrany osobních údajů, zajištěné článkem 8 této Listiny. Při přezkumu této otázky bude možno nepochybně využít cenná poučení vyplývající z rozsudků ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650). Jak bude podrobně vysvětleno, domnívám se, že je skutečně třeba následovat cestu vytýčenou těmito rozsudky a podrobit zamýšlenou dohodu přísnému přezkumu respektování požadavků stanovených články 7 a 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny. Nic to nemění na tom, že je třeba mít na paměti, že návrh dohody, který je Soudnímu dvoru předložen, je důsledkem mezinárodního vyjednávání se třetí zemí, která v případě nedosažení uspokojivé dohody bude moci neuzavřít zamýšlenou dohodu a upřednostní, jako je tomu v současné době, jednostranné použití svého režimu PNR na letecké dopravce usazené v Unii, kteří zajišťují spojení s Kanadou.

8. Toto zjištění neznamená, že Soudní dvůr musí snížit stupeň obezřetnosti, který prokázal ohledně respektování základních práv zakotvených v unijním právu. Je totiž nutné, aby v době, kdy moderní technologie umožňují veřejným orgánům ve jménu boje proti terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti vyvíjet velmi sofistikované metody dohledu nad soukromým životem jednotlivců a analýzy jejich osobních údajů, Soudní dvůr zajistil, že navržená opatření, třeba i ve formě zamýšlených mezinárodních dohod, budou odrážet vyvážený poměr mezi legitimní snahou chránit veřejnou bezpečnost a stejně tak zásadní legitimní snahou, aby každý mohl požívat vysoké úrovně ochrany svého soukromého života a vlastních údajů.

9. Jak prokáží mé následující návrhy, je nepochybné, že smluvní strany se snažily, v některých případech nedostatečně, nalézt rovnováhu mezi oběma těmito cíli nezpochybnitelně sledovanými zamýšlenou dohodou. Tuto snahu je třeba dle mého názoru uvítat. Aniž bych zpochybňoval předmět nebo nutnost zamýšlené dohody, domnívám se nicméně, jak prokáže toto stanovisko, že pro to, aby byla zamýšlená dohoda slučitelná s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny, bude muset být upravena nebo z ní být vypuštěna některá stávající ujednání tak, aby nepřekračovala meze toho, co je striktně nezbytné pro dosažení jejího bezpečnostního cíle.

II – Právní rámec

10. Článek 16 SFEU stanoví následující:

„1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.

2. Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem pravidla o ochraně fyzických osob při zpracovávání osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a členskými státy, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti práva Unie, a pravidla o volném pohybu těchto údajů. Dodržování těchto pravidel podléhá kontrole nezávislými orgány.

[…]“

11. Článek 82 SFEU, který je součástí kapitoly 4 hlavy V třetí části uvedené Smlouvy, kapitoly nadepsané „Justiční spolupráce v trestních věcech“, stanoví:

„1. Justiční spolupráce v trestních věcech je v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a zahrnuje sbližování právních předpisů členských států v oblastech uvedených v odstavci 2 […]Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření, která mají za cíl:

[…]

d) usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí.

[…]“

12. Článek 87 SFEU, který je součástí kapitoly 5 hlavy V třetí části uvedené smlouvy, kapitoly nadepsané „Policejní spolupráce“, stanoví následující:

„1. Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování.

2. Pro účely odstavce 1 mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout opatření týkající se:

a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;

[…]“

13. Článek 7 Listiny stanoví:

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

14. Článek 8 Listiny stanoví:

„1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.

3. Na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.“

15. Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, stanoví:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[…]“

16. Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva stanoví v článcích 1, 3 a 6a následující:

„*Článek 1*

S výhradou článku 3 se Spojené království a Irsko nepodílejí na přijímání opatření Rady, která jsou navrhována podle části třetí hlavy V [Smlouvy o FEU]. K rozhodnutím Rady, která musí být přijata jednomyslně, je nutný souhlas všech členů Rady s výjimkou zástupců vlád Spojeného království a Irska.

Pro účely tohoto článku je kvalifikovaná většina vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 [SFEU].

[…]

Článek 3

1. Spojené království nebo Irsko mohou předsedovi Rady do tří měsíců po předložení návrhu nebo podnětu podle části třetí hlavy V [Smlouvy o FEU] písemně oznámit, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření, což je jim na základě tohoto oznámení povoleno.

[…]

Článek 6a

Spojené království nebo Irsko nebudou vázány pravidly stanovenými na základě článku 16 [SFEU], která se týkají zpracovávání osobních údajů členskými státy, vykonávají-li činnosti spadající do oblasti působnosti části třetí hlavy V kapitoly 4 nebo 5 uvedené smlouvy, pokud nejsou vázány pravidly Unie pro formy justiční spolupráce v trestních věcech nebo policejní spolupráce, v jejichž rámci musí být ustanovení stanovená na základě článku 16 dodržována.“

17. Protokol (č. 22) o postavení Dánska stanoví v článcích 1, 2 a 2a následující:

„*Článek 1*

Dánsko se neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných podle části třetí hlavy V [Smlouvy o FEU]. K rozhodnutím Rady, která musí být přijata jednomyslně, je nutný souhlas všech členů Rady s výjimkou zástupce vlády Dánska.

Pro účely tohoto článku je kvalifikovaná většina vymezena v souladu s čl. 238 odst. 3 [SFEU].

Článek 2

Žádná ustanovení části třetí hlavy V [Smlouvy o FEU], žádná opatření přijatá podle uvedené hlavy, žádná ustanovení mezinárodních dohod uzavřených Unií podle uvedené hlavy a žádná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, kterými jsou taková ustanovení nebo opatření či jakákoli opatření pozměněná nebo pozměnitelná podle uvedené hlavy vykládána, nejsou pro Dánsko závazná ani použitelná; tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se v žádném případě nedotýkají pravomocí, práv a povinností Dánska; tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se nijak nedotýkají *acquis* Společenství nebo Unie, ani nejsou součástí práva Unie vztahujícího se na Dánsko. […]

Článek 2a

Článek 2 tohoto protokolu se použije rovněž v souvislosti s těmi pravidly stanovenými na základě článku 16 [SFEU], která se týkají zpracovávání osobních údajů členskými státy, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti části třetí hlavy V kapitoly 4 nebo 5 uvedené smlouvy.“

III – Okolnosti předcházející zamýšlené dohodě

18. Dne 18. července 2005 schválila Rada dohodu mezi Evropským společenstvím a kanadskou vládou o zpracovávání a předávání předběžných informací o cestujících a záznamů o knihování cestujících (dále jen „dohoda z roku 2006“) [7].

7 – Viz rozhodnutí Rady 2006/230/ES ze dne 18. července 2005 o uzavření Dohody mezi Evropským společenstvím a vládou Kanady o zpracovávání údajů API/PNR (Úř. věst. 2006, L 82, s. 14).

19. V souladu se svou preambulí byla dohoda z roku 2006 uzavřena s ohledem na požadavek vlády Kanady, aby letečtí dopravci přepravující osoby do Kanady poskytovali příslušným kanadským orgánům předběžné informace o cestujících a záznamy o knihování cestujících (dále jen „údaje API/PNR“) v rozsahu, v jakém je dopravci shromažďují a uchovávají ve svých automatizovaných rezervačních systémech a systémech řízení odletů.

20. Podle článku 1 dohody z roku 2006 je účelem této dohody „zajistit, aby při poskytování údajů API/PNR o osobách cestujících příslušnými lety byla plně dodržována základní práva a svobody, zejména právo na soukromí“. Příslušným orgánem pro Kanadu byla v souladu s přílohou I dohody z roku 2006 „Kanadská agentura pro hraniční služby (CBSA)“.

21. S ohledem na tento závazek přijala Evropská komise na základě čl. 25 odst. 2 směrnice 95/46/ES [8] rozhodnutí 2006/253 [9], jehož článek 1 stanovil, že se má za to, že CBSA poskytuje odpovídající úroveň ochrany údajů PNR předávaných z Evropského společenství v souvislosti s lety směřujícími do Kanady. Vzhledem k tomu, že použitelnost rozhodnutí 2006/253 uplynula v září 2009 [10] a doba platnosti dohody z roku 2006 byla spjata s dobou platnosti tohoto rozhodnutí [11], použitelnost této dohody tedy rovněž uplynula v září 2009.

22. Dne 5. května 2010 přijal Parlament usnesení o zahájení jednání o dohodách o jmenné evidenci cestujících (PNR) se Spojenými státy americkými, Austrálií a Kanadou [12]. V tomto usnesení vyzval Parlament zejména k uplatnění jednotného přístupu k využívání PNR za účelem vymáhání práva a zajištění bezpečnosti, jehož by mělo být dosaženo zřízením jednotného souboru zásad pro uzavírání dohod se třetími zeměmi. V tomto ohledu vybídl Komisi, aby předložila návrh jednotného modelu a návrh mandátu k jednání se třetími zeměmi, a současně stanovil minimální podmínky, které musí být splněny [13].

23. Dne 21. září 2010 přijala Komise tři návrhy, jejichž cílem mělo být pověření k zahájení jednání se Spojenými státy, Austrálií a Kanadou [14]. Následně byly dohody podepsány a uzavřeny se Spojenými státy a s Austrálií se schválením Parlamentu [15]. Tyto dohody vstoupily v platnost v roce 2012.

24. Po ukončení jednání s Kanadou Komise přijala dne 19. července 2013 návrhy rozhodnutí Rady o podpisu a uzavření zamýšlené dohody.

25. Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) vydal své stanovisko k těmto návrhům dne 30. září 2013 [16]. V tomto stanovisko EIOÚ vznesl řadu otázek ohledně nutnosti a přiměřenosti systémů PNR a hromadného předávání údajů PNR do třetích zemí, zpochybnil volbu hmotněprávního základu a uvedl různé poznámky a návrhy ohledně jednotlivých ustanovení zamýšlené dohody.

26. Dne 5. prosince 2013 přijala Rada rozhodnutí o podpisu zamýšlené dohody, aniž byly provedeny změny této dohody v návaznosti na stanovisko EIOÚ. Zamýšlená dohoda byla podepsána dne 25. června 2014 s výhradou jejího uzavření k pozdějšímu datu.

8 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355).

9 – Rozhodnutí Komise ze dne 6. září 2005 o odpovídající ochraně osobních údajů obsažených v záznamech o knihování cestujících v letecké dopravě, které se předávají Agentuře kanadské pohraniční služby (Úř. věst. 2006, L 91, s. 49).

10 – Podle svého článku 7 použitelnost rozhodnutí 2006/523 skončila tři roky a šest měsíců po datu jeho oznámení. Mohla být prodloužena v souladu s postupem uvedeným v čl. 31 odst. 2 směrnice 95/46, což se však nestalo.

11 – Viz článek 5 dohody z roku 2006.

12 – Úř. věst. 2011, C 81 E, s. 70.

13 – Viz body 7 a 9 uvedeného usnesení.

14 – SEC(2010) 1082, SEC(2010) 1083 a SEC(2010) 1084.

15 – Viz poznámky pod čarou 3 a 4 tohoto stanoviska.

16 – Úplné znění stanoviska EIOÚ v angličtině, francouzštině a němčině je dostupné na následující internetové adrese: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-09-30_Canada_FR.pdf

27. Dopisem ze dne 7. července 2014 požádala Rada o souhlas Parlamentu s návrhem rozhodnutí o uzavření zamýšlené dohody jménem Unie. Tento návrh rozhodnutí uvádí jako právní základy čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.

28. Dne 25. listopadu 2014 se Parlament rozhodl vyžádat si od Soudního dvora tento posudek, jehož otázky byly převzaty v bodě 3 tohoto stanoviska.

IV – Řízení před Soudním dvorem

29. V návaznosti na podání žádosti Parlamentem předložily písemná vyjádření bulharská a estonská vláda, Irsko, španělská a francouzská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada a Komise.

30. Soudní dvůr položil řadu otázek k písemné odpovědi, které se týkaly zejména některých praktických a faktických aspektů zpracování údajů PNR, právního základu zamýšlené dohody, územní působnosti této dohody, jakož i slučitelnosti uvedené dohody s ustanoveními Smlouvy o FEU a Listiny s přihlédnutím k poznatkům vycházejícím z judikatury, zejména z rozsudků ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650). Mimoto, na základě čl. 24 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie vyzval Soudní dvůr EIOÚ, aby odpověděl na uvedené otázky. EIOÚ, jakož i Irsko, španělská a francouzská vláda a vláda Spojeného království, Parlament, Rada a Komise odpověděli na položené otázky ve stanovených lhůtách.

31. Řeči zástupců estonské vlády, Irska, španělské a francouzské vlády a vlády Spojeného království, zástupců Parlamentu, Rady, Komise, jakož i zástupců EIOÚ byly vyslechnuty na jednání, které se konalo dne 5. dubna 2016.

V – K přípustnosti žádosti o posudek

32. Zatímco bulharská a estonská vláda, jakož i Komise, sdílejí názor Parlamentu, že žádost o posudek je zcela přípustná, mají francouzská vláda a Rada pochybnosti ohledně přípustnosti druhé otázky obsažené v žádosti Parlamentu, která se vztahuje k náležitému právnímu základu návrhu rozhodnutí Rady o uzavření zamýšlené dohody.

33. Francouzská vláda a Rada v podstatě tvrdí, že se tato otázka netýká ani pravomoci Unie uzavřít zamýšlenou dohodu, ani rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy. Kromě toho tvrdí, že případné chybné použití článků 82 a 87 SFEU by nemělo žádný vliv na postup přijímání aktu Rady o uzavření zamýšlené dohody. Jak použití článku 16 SFEU, tak použití článků 82 a 87 SFEU totiž vyžadují dodržení řádného legislativního postupu, zejména schválení Parlamentem na základě čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) SFEU.

34. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil žádost o posudek za přípustnou v plném rozsahu.

35. Obecně je třeba nejprve připomenout, že v souladu s čl. 218 odst. 11 SFEU a s judikaturou Soudního dvora si lze vyžádat posudek Soudního dvora ohledně otázky, zda je „zamýšlená dohoda“ [17] slučitelná s hmotněprávními pravidly Smluv nebo s pravidly, která stanoví rozsah pravomocí Unie a jejích orgánů, včetně otázek týkajících se rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy za účelem uzavření konkrétní dohody se třetími státy [18], jak potvrzuje čl. 196 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora.

36. Je tedy nepochybné, což ostatně připouštějí všichni zúčastnění, že žádost o posudek je v rozsahu, v němž se týká slučitelnosti zamýšlené dohody s hmotněprávními ustanoveními primárního práva Unie, včetně ustanovení Listiny, která mají stejnou hodnotu jako Smlouvy, přípustná [19].

37. Domnívám se, že tak tomu je rovněž, pokud jde o druhou otázku, která se týká určení náležitého právního základu aktu, kterým Rada uzavírá zamýšlenou dohodu.

38. Je sice pravda, jak tvrdily francouzská vláda a Rada, že nikdo ze zúčastněných nepochybuje o tom, že v projednávané věci Unie disponuje pravomocí schválit zamýšlenou dohodu, což je otázka, která není ostatně ani předmětem žádosti o posudek.

39. Nicméně je třeba uvést, že v rámci přezkumu předchozích žádostí o posudek Soudní dvůr již souhlasil s tím, že odpoví na otázku volby náležitého právního základu aktu, kterým se uzavírají návrhy dotčené dohody [20]. Toto stanovisko bylo v podstatě odůvodněno dvěma základními úvahami, které jsou úzce spojeny.

40. Jednak má volba náležitého právního základu aktu, kterým se uzavírá mezinárodní dohoda, „význam ústavní povahy“ [21], neboť Unie má pouze svěřené pravomoci a musí tedy být s to spojit mezinárodní dohody, které se mají stát součástí jejího právního řádu, s některým z ustanovení Smluv, které ji opravňuje ke schválení těchto aktů. Použití nesprávného právního základu tedy může mít za následek neplatnost samotného aktu, jímž byla dohoda uzavřena, a může tudíž způsobit vadu souhlasu Unie s tím, že bude dotčenou dohodou vázána [22].

41. Kromě toho nevyužít příležitosti přezkoumat volbu náležitého právního základu aktu, kterým se uzavírá návrh dohody v rámci předchozího předložení věci Soudnímu dvoru, by mohlo v konečném výsledku vést k obtížím jak na úrovni Unie, tak v mezinárodním právním řádu, pokud by byl akt o uzavření dohody následně zneplatněn z důvodu chybného právního základu. Účelem preventivního řízení upraveného v čl. 218 odst. 11 SFEU je přitom právě zabránit, aby k takovým obtížím došlo v zájmu smluvních stran [23].

17 – I když to není nijak zpochybněno, pro každý případ upřesňuji, že předmět žádosti o posudek se týká „zamýšlené dohody“ ve smyslu čl. 218 odst. 11 SFEU, neboť zde dotčená dohoda, i když již byla podepsána Radou v okamžiku podání žádosti Soudnímu dvoru, nebyla stále k tomuto dni uzavřena. V tomto ohledu viz posudek 3/94 ze dne 13. prosince 1995 (EU:C:1995:436, body 18 a 19).

18 – Viz zejména posudek 1/75 ze dne 11. listopadu 1975 (EU:C:1975:145), posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739, body 108 a 109) a posudek 1/13 ze dne 14. října 2014 (EU:C:2014:2303, bod 43).

19 – Aniž by to bylo sporné, pro každý případ dodávám, že Soudní dvůr již rozhodl, že skutečnost, že akt, kterým se podepisuje dohoda, nebyl předmětem žaloby na neplatnost, nezpůsobuje nepřípustnost žádosti o posudek, která obsahuje otázku slučitelnosti zamýšlené dohody s primárním právem Unie. V tomto smyslu viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 11).

20 – Viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664) a posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739).

21 – Posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 5) a posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739, bod 110).

22 – V tomto smyslu viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 5) a posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739, bod 110).

23 – V tomto smyslu viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664, bod 6).

42. Aniž by francouzská vláda a Rada popíraly existenci této judikatury, v podstatě tvrdí, že k žádné z právních obtíží evokovaných Soudním dvorem v jeho předchozích posudcích nemůže v projednávané věci dojít. Podle těchto zúčastněných se tak v projednávané věci případná volba článku 16 SFEU jako hmotněprávního základu zamýšlené dohody, tak jak to tvrdí Parlament v jeho žádosti o posudek, nedotýká rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy ani nevede k „odlišnému legislativnímu postupu“ oproti postupu sledovanému Radou a Komisí v projednávané věci ve smyslu uvedených posudků.

43. Tato argumentace není přesvědčivá.

44. Je třeba uvést, že situace uvedené Soudním dvorem v bodě 5 posudku 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (EU:C:2001:664) a v bodě 110 posudku 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739) představují pouze příklady, ve kterých může použití chybného právního základu poškodit souhlas Unie být vázána dohodou, se kterou Unie souhlasila, nebo způsobit právní obtíže vnitřního rázu nebo z hlediska vnějších vztahů Unie. Obě situace uvedené v těchto bodech obou posudků – a sice situace, ve které se Unie zavázala, aniž by jí Smlouva přiznávala dostatečnou pravomoc k ratifikaci dohody jako celku, což znamená přezkoumat rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, a situace, ve které náležitý právní základ aktu, kterým se uzavírá dohoda, stanoví odlišný legislativní postup od postupu, který byl ve skutečnosti orgány použit – byly totiž uvedeny výrazem „tak tomu je zejména v případě, že“. Nelze tedy vyloučit jiné případy, které by způsobovaly právní obtíže vnitřního rázu Unie nebo z hlediska mezinárodních vztahů.

45. Dále je třeba neztrácet ze zřetele, že řízení o posudku má nespornou a preventivní povahu [24]. Tato povaha podle mého názoru odůvodňuje určitou flexibilitu ze strany Soudního dvora ohledně přezkumu přípustnosti otázky týkající se náležitého právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody.

46. Ve fázi přípustnosti se tak domnívám, že Soudní dvůr si musí jednoduše položit otázku, zda odmítnutím odpovědi na položenou otázku existuje vážné riziko, že by akt o uzavření dohody mohl být následně zneplatněn na základě důvodu totožného s důvodem dovolávaným v žádosti o posudek, jelikož by tato situace způsobila obtíže vnitřního rázu Unie nebo z hlediska vnějších vztahů, kterým může řízení o posudku zabránit.

47. Jsem přesvědčen, že v projednávané věci nelze takové riziko vyloučit.

48. Jak totiž přezkoumám dále v tomto stanovisku, jsou důvody uvedené Parlamentem na podporu teze, že článek 16 SFEU představuje náležitý hmotněprávní základ aktu o uzavření zamýšlené dohody, natolik vážné, že je považuji za částečně opodstatněné.

49. Tudíž odmítnout odpovědět na tuto argumentaci v probíhajícím řízení by mohlo vést Parlament k tomu, že by napadl platnost aktu o uzavření dohody, nebo případně vnitrostátní soud, ke kterému by byla podána žaloba jednotlivcem poškozeným předáním jeho údajů PNR příslušnému kanadskému orgánu, k tomu, že by se obrátil na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti dohody nebo aktu o jejím uzavření.

50. Kromě toho francouzská vláda a Rada podle mého názoru nesprávně minimalizují důsledky určení neplatnosti aktu o uzavření zamýšlené dohody, pokud by se v konečném výsledku ukázalo, že v návaznosti na žalobu na neplatnost nebo na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se neplatnosti měl být tento akt přijat, jak tvrdí Parlament, pouze na právním základě článku 16 SFEU.

24 – Viz posudek 1/75 ze dne 11. listopadu 1975 (EU:C:1975:145, s. 1362).

51. Jak se k tomu dále vrátím a jak bylo uvedeno v některých písemných vyjádřeních, použitím článku 16 SFEU jako *jediného* právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody by totiž bylo poškozeno postavení Dánského království, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, jelikož tyto členské státy by byly přímo a automaticky vázány dohodou v rozporu s tím, co stanoví článek 29 zamýšlené dohody. Pokud jde konkrétně o Dánské království, jakýkoliv mezinárodní závazek, který by byl případně uzavřen s Kanadou souběžně se zamýšlenou dohodou, by byl tudíž protiprávní, neboť tento členský stát by již neměl pravomoc nezbytnou pro sjednání takového závazku.

52. Mám tedy za to, že při zachování poměru obdobně s tím, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 47 posudku 1/13 ze dne 14. října 2014 (EU:C:2014:2303), je obzvláště vhodné, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku této žádosti o posudek proto, aby bylo zejména zabráněno právním obtížím, které by mohly být způsobeny situacemi, ve kterých by členský stát převzal mezinárodní závazky bez potřebného zmocnění, zatímco by z hlediska unijního práva již neměl pravomoc nutnou pro převzetí nebo splnění takového závazku.

53. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr prohlásil druhou otázku položenou Parlamentem v jeho žádosti o posudek za přípustnou.

54. Kromě toho, jelikož se tato otázka dotýká formální platnosti aktu o uzavření dohody a vyžaduje analýzu cílů a obsahu zamýšlené dohody, navrhuji se jí zabývat před otázkou týkající se slučitelnosti této dohody s ustanoveními Smlouvy o FEU a s právy zakotvenými Listinou.

VI – K náležitému právnímu základu aktu o uzavření zamýšlené dohody (druhá otázka)

A – Shrnutí argumentace Parlamentu a ostatních zúčastněných

55. Parlament, jakož i všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření, se shodují na tom, že v souladu s judikaturou Soudního dvora musí volba právního základu vycházet z objektivních kritérií, která lze soudně přezkoumat, jako jsou zejména účel a obsah dotčeného aktu.

56. Parlament zdůrazňuje, že zamýšlená dohoda sleduje dva účely, které jsou uvedeny v jejím článku 1. Nicméně hlavním účelem zamýšlené dohody je zajistit ochranu osobních údajů. Podle Parlamentu má totiž zamýšlená dohoda účinek obdobný „rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany“ a jejím účelem je nahradit rozhodnutí Komise 2006/253, přijaté na základě čl. 25 odst. 6 směrnice 95/46, ve kterém tento orgán konstatoval v kontextu dohody z roku 2006 přiměřenou úroveň ochrany údajů PNR předávaných CBSA. Mimoto, cílem zamýšlené dohody není založit povinnost leteckých dopravců předávat údaje PNR kanadským nebo evropským policejním orgánům, což by ztížilo odůvodnění volby čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU jako hmotněprávních základů. Na základě judikatury tato zjištění podle názoru Parlamentu odůvodňují, aby byla zamýšlená dohoda založena na právním základu odpovídajícím hlavnímu účelu zamýšlené dohody, a sice v projednávané věci na článku 16 SFEU. Obsah zamýšlené dohody toto posouzení potvrzuje. Parlament nakonec upřesňuje, že článek 16 SFEU umožňuje přijetí pravidel týkajících se ochrany osobních údajů ve všech oblastech působnosti unijního práva, včetně pravidla, které spadá do kategorie „[PSBP]“.

57. V odpověď na otázku položenou na jednání před Soudním dvorem Parlament uvedl pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl, že zamýšlená dohoda sleduje neoddělitelné účely, že nemá žádnou námitku proti tomu, aby byl akt o uzavření zamýšlené dohody založen na článku 16, čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU.

58. S výjimkou španělské vlády a EIOÚ, jakož i podpůrně francouzské vlády, ostatní zúčastnění tvrdí, že účelem zamýšlené dohody je boj proti terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti, a ochrana údajů v podstatě představuje pouze nástroj, jehož prostřednictvím může být tohoto účelu dosaženo. V tomto ohledu Komise připomíná, že v rozsudku ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346, bod 56), Soudní dvůr rozhodl, že předávání údajů PNR do Spojených států představuje zacházení, jehož předmětem je veřejná bezpečnost a činnosti členských států týkající se oblastí trestního práva. Při volbě právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody by přitom měla být respektována tato logika.

59. Valná většina těchto zúčastněných dodává, že pokud by ochrana údajů měla být považována za cíl zamýšlené dohody, tento cíl by byl pouze vedlejší ve vztahu k hlavnímu účelu, což by tedy nemělo žádný důsledek na současnou volbu právního základu aktu o uzavření dohody. V tomto ohledu Rada a Komise upřesňují, že by akty, jejichž cílem je realizace odvětvových politik a které vyžadují určité zpracování osobních údajů, měly být založeny na právním základu odpovídajícím dotčené politice, a nikoliv na článku 16 SFEU.

60. Pokud jde o možnost použít současně článek 16, čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU jako hmotněprávní základy aktu o uzavření zamýšlené dohody, francouzská vláda ve svém písemném vyjádření podpůrně tvrdí, že si takové spojení dokáže bez problémů představit. Naproti tomu Irsko a Rada zastávají opačný názor. Na jednání před Soudním dvorem Rada upřesnila, že postup hlasování v Radě, tak jak vyplývá z ustanovení protokolů (č. 21) a (č. 22), takové hypotéze brání.

B – Analýza

61. Podle ustálené judikatury musí volba právního základu aktu Unie, včetně aktu přijatého za účelem uzavření mezinárodní dohody, vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat, jako jsou zejména účel a obsah tohoto aktu. Pokud přezkum aktu Unie prokáže, že tento akt sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud je možno jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní či převažující účel nebo složka [25].

62. Soudní dvůr nicméně „výjimečně“ připouští, že akt může být založen společně na různých právních základech, které odpovídají několika cílům nebo složkám tohoto aktu, pokud jsou tyto cíle nebo tyto složky neoddělitelně spojeny, aniž by byl jeden nebo jedna vůči druhému nebo druhé vedlejší [26]. V takovém případě Soudní dvůr dále přezkoumá, zda použití několika právních základů může být vyloučeno z toho důvodu, že postupy uvedené v dotčených různých právních základech jsou mezi sebou neslučitelné [27].

25 – Viz rozsudek ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34 a citovaná judikatura).

26 – Viz zejména rozsudky ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 36), ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 44), ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 43), a ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:453, bod 44). Je třeba uvést, že v tomto ohledu se judikatura Soudního dvora nejeví jako zcela jednotná, jelikož některé rozsudky se omezují dosti překvapivě na uvedení sledování několika neoddělitelně spojených cílů, aniž by odkazovaly na složky přezkoumávaného aktu. Viz například rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada (C-338/01, EU:C:2004:253, bod 56) a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34).

27 – Viz zejména rozsudky ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, body 76 až 79), a ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, body 45 až 49).

63. S přihlédnutím k této judikatuře je třeba určit, zda by měl být s ohledem na účel a obsah zamýšlené dohody akt o uzavření této dohody založen výlučně na čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU jakožto hmotněprávních základech, jak uvádí návrh rozhodnutí Rady a jak tvrdí většina zúčastněných, nebo zda musí být založen na článku 16 SFEU, ať již výlučně, nebo ve spojení s oběma výše uvedenými články [28].

64. K tomuto poslednímu bodu musím upřesnit, že na rozdíl od toho, co uvedla Rada ve svém písemném vyjádření, je podle mého názoru Soudní dvůr zcela oprávněn s ohledem na nespornou a preventivní povahu řízení o posudku přezkoumat druhou otázku položenou Parlamentem z hlediska společného použití hmotněprávních základů, i když jej znění této otázky nezmiňuje. Dodávám, že zúčastnění měli příležitost jak při písemné části řízení, tak i při jednání zaujmout k této otázce stanovisko.

65. To je o to důležitější, že přezkum účelu a obsahu zamýšlené dohody musí podle mého názoru vést k závěru, že tato dohoda sleduje dva cíle a má dvě složky, aniž by celkově oba tyto cíle či tyto jednotlivé složky mohly být hierarchizovány a odděleny. Toto zjištění v mých očích odůvodňuje, aby byly hmotněprávními základy aktu o uzavření dohody článek 16 a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, což znamená, že postupy uvedené v obou těchto článcích mohou existovat společně.

1. K účelu a obsahu zamýšlené dohody

66. Z druhého pododstavce preambule zamýšlené dohody vyplývá, že smluvní strany uznávají „význam předcházení terorismu a trestným činům spojeným s terorismem, jakož i jiné závažné nadnárodní trestné činnosti, boje s nimi, jejich potlačování a odstranění, za současné ochrany základních práv a svobod, zejména práva na soukromí a ochranu údajů“, zatímco čtvrtý pododstavec dodává, že využití údajů PNR je mimořádně důležitým nástrojem, jak těchto cílů dosáhnout.

67. Současné sledování jednak cíle boje proti terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti a jednak cíle respektování soukromí a ochrany osobních údajů je potvrzeno pátým a šestým pododstavcem preambule, které zdůrazňují vůli smluvních stran „zajistit veřejnou bezpečnost“ a uznání, že „sdílejí společné hodnoty týkající se ochrany údajů a soukromí“.

68. Stejně tak z patnáctého pododstavce preambule vyplývá závazek Kanady, že příslušný kanadský orgán bude zpracovávat „údaje PNR pro účely předcházení teroristickým trestným činům a závažné nadnárodní trestné činnosti, jejich odhalování, vyšetřování a stíhání v přísném souladu se zárukami pro ochranu soukromí a osobních údajů, jak stanoví [zamýšlená dohoda]“.

69. Cílem zamýšlené dohody je tedy umožnit Kanadě, aby zpracovávala údaje PNR cestujících předávané leteckými dopravci, kteří provozují lety mezi Unií a Kanadou, za účelem boje proti terorismu a jiné závažné trestné činnosti při současném zajištění práva na soukromí a práva na ochranu osobních údajů za podmínek stanovených samotnou zamýšlenou dohodou.

70. Toto nutné nalezení rovnováhy mezi těmito dvěma cíli je potvrzeno článkem 1 zamýšlené dohody, který stanoví, že smluvní strany stanovují podmínky předávání a využívání údajů PNR *„pro* zajištění ochrany a bezpečnosti veřejnosti a určují způsoby, jakými jsou údaje chráněny“.

71. Přezkum obsahu zamýšlené dohody rovněž potvrzuje, že boj proti terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti formou předávání a zpracovávání údajů PNR je možný pouze tehdy, pokud jsou dotčené údaje předmětem přiměřené úrovně ochrany.

28 – Zvolený procesní právní základ, a sice čl. 218 odst. 6 písm. a) bod v) SFEU, který stanoví, že Rada nesmí přijmout rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody bez předchozího souhlasu Parlamentu, pokud se tato dohoda týká „oblastí, na něž se vztahuje řádný legislativní postup […]“, není předmětem žádosti podané Parlamentem a není předmětem sporů mezi zúčastněnými. Toto ustanovení se totiž zdá být náležitým procesním základem aktu o uzavření zamýšlené dohody.

72. Podle čl. 3 odst. 1 zamýšlené dohody tak Kanada zajistí, aby příslušný kanadský orgán zpracovával získané údaje PNR „pro účely předcházení teroristickým trestným činům nebo závažné nadnárodní trestné činnosti, jejich odhalování, vyšetřování nebo stíhání“, a přitom zdůrazňuje, že toto zpracování musí být provedeno „v souladu s touto dohodou“. Toto upřesnění zejména znamená, že na základě článku 5 zamýšlené dohody „s výhradou dodržení [této dohody] se má za to, že příslušný kanadský orgán poskytuje přiměřenou úroveň ochrany ve smyslu relevantního právního předpisu EU týkajícího se ochrany údajů“.

73. Stejně tak v kontextu uchovávání údajů PNR a postupného anonymizování uvedených údajů formou maskování, stanovených v článku 16 zamýšlené dohody, odstavec 4 tohoto článku opravňuje kanadské orgány k tomu, aby odmaskovaly údaje pouze v případě, že „je na základě dostupných informací nutné provést šetření podle oblasti působnosti článku 3“ zamýšlené dohody.

74. Navíc čl. 18 odst. 1 a čl. 19 odst. 1 zamýšlené dohody povolují následné sdělování údajů PNR dalším kanadským veřejným orgánům nebo orgánům z třetích zemí pouze za taxativně stanovených podmínek, jako jsou zejména podmínky, podle kterých jednak dotčené orgány vykonávají „funkce, které přímo souvisejí s oblastí působnosti článku 3 [zamýšlené dohody]“, a jednak tyto orgány poskytují „ochranu, jež je na stejné úrovni jako záruky popsané v [zamýšlené dohodě]“.

75. Aniž by vyvracela nutnost uvést v soulad oba sledované cíle, vztahují se ovšem některá ustanovení zamýšlené dohody jednou více k cíli boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti a jednou více k cíli nutnosti zajistit přiměřenou ochranu osobních údajů.

76. Pokud jde tak specificky o první cíl, čl. 6 odst. 2 zamýšlené dohody ukládá Kanadě, aby sdílela na žádost Evropského policejního úřadu (Europol) a Evropské agentury pro posílení justiční spolupráce (Eurojust) v rozsahu jejich příslušných mandátů nebo policejních či soudních orgánů členského státu údaje PNR nebo analytické informace, které obsahují údaje PNR získané podle této dohody, v konkrétních případech „za účelem zabránění teroristickému činu nebo závažnému nadnárodnímu trestnému činu, jeho odhalení, vyšetřování či stíhání v rámci Evropské unie“. Kromě toho na základě čl. 23 odst. 2 zamýšlené dohody je stanoveno, že smluvní strany spolupracují za účelem zajištění souladu svých příslušných režimů zpracování údajů PNR „způsobem, který dále zvyšuje bezpečnost občanů Kanady, EU a jinde“.

77. Pokud jde o ustanovení, která spadají spíše mezi záruky poskytnuté zamýšlenou dohodou v oblasti ochrany údajů, tato dohoda stanoví řadu pravidel týkajících se zabezpečení a integrity údajů (článek 9 zamýšlené dohody), přístupu k údajům, opravy údajů a opatření údajů poznámkou na žádost jednotlivců (články 12 a 13 zamýšlené dohody), dohledu nad zpracováním údajů PNR, jakož i správních a soudních opravných prostředků dotčených osob (články 10 a 14 zamýšlené dohody).

78. S přihlédnutím k účelu a obsahu zamýšlené dohody tato dohoda sleduje tedy dva cíle a skládá se ze dvou zásadních složek, což v konečném výsledku uznala či alespoň připustila valná většina zúčastněných.

79. Na rozdíl od toho, co tvrdili zúčastnění na podporu opačných tezí, je podle mého názoru skutečně obtížné určit, který z těchto dvou cílů má přednost.

80. Jak se totiž popis účelu a obsahu zamýšlené dohody snaží prokázat, oba tyto cíle musí být sledovány současně a v konečném výsledku se zdají být neoddělitelné. Jednak, jak jsem zdůraznil, předávání údajů PNR a jejich zpracování příslušným kanadským orgánem za účely uvedenými v článku 3 zamýšlené dohody je povoleno pouze tehdy, pokud je u těchto operací zajištěna přiměřená ochrana údajů ve smyslu unijního práva v této oblasti v souladu s článkem 5 zamýšlené dohody. Jinak řečeno, není-li taková ochrana zajištěna, předávání údajů PNR stanovené zamýšlenou dohodou nelze legálně uskutečnit. Kromě toho jsou záruky stanovené zamýšlenou dohodou z hlediska ochrany osobních údajů nutné pouze z důvodu skutečnosti, že údaje PNR musí být předávány příslušnému

kanadskému orgánu na základě kanadských právních předpisů a ustanovení zamýšlené dohody. Jak dokládá řada ustanovení zamýšlené dohody, například jeho články 16, 18 a 19, cílem zamýšlené dohody je tedy uvést do souladu bezpečnostní cíl s cílem ochrany základních práv dotčených jednotlivců, zcela konkrétně práva na ochranu jejich osobních údajů.

81. Vzhledem ke všem skutečnostem se domnívám, že oba tyto cíle a obě tyto složky zamýšlené dohody jsou neoddělitelně propojeny, aniž by jeden cíl byl vedlejší a nepřímý vůči druhému cíli nebo jedna složka byla vedlejší a nepřímá vůči druhé složce.

82. Tento závěr nelze vyvrátit argumentem Komise vycházejícím z bodu 56 rozsudku ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346), podle kterého Soudní dvůr rozhodl, že předávání údajů PNR do Spojených států představuje zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti a činnosti členských států v oblasti trestního práva.

83. Především, předmětem probíhajícího řízení o posudku je totiž zamýšlená dohoda s Kanadou, a nikoliv první dohoda uzavřená se Spojenými státy v roce 2004 a rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany Komise přijaté téhož roku, kterých se týkaly žaloby na neplatnost podané Parlamentem.

84. Dále a podstatně, Komise provádí výklad mimo kontext zjištění učiněného Soudním dvorem v tomto bodě rozsudku ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346), který byl, připomínám, vydán před přijetím Lisabonské smlouvy.

85. Soudní dvůr byl totiž vyzván Parlamentem, aby určil zejména, zda byla Komise oprávněna přijmout rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany, založené na základě článku 25 směrnice 95/46, týkající se úrovně přiměřené ochrany zaručené pro zpracování osobních údajů obsažených v evidenci PNR předávané do Spojených států, zatímco čl. 3 odst. 2 této směrnice vylučuje výslovně z její oblasti působnosti zpracování, jejichž cílem je zejména veřejná bezpečnost a činnosti státu v oblasti trestního práva. Soudní dvůr na to logicky odpověděl záporně. Zpracování údajů PNR v kontextu dohody se Spojenými státy totiž nemohlo být spjato s poskytováním služeb, ale bylo součástí rámce zřízeného veřejnou mocí, směřujícího k zachování veřejné bezpečnosti, který nespadal do působnosti směrnice 95/46 [29].

86. Tento závěr přitom v žádném případě neznamená, že Soudní dvůr s konečnou platností rozhodl o předmětu dohod PNR, včetně, pro účely argumentace, účelu zamýšlené dohody nebo tím spíše, že by definitivně rozhodl, že tyto dohody mají za výlučný, hlavní nebo převažující cíl boj proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti, jak naznačuje nesprávně Komise.

87. Zjištění Soudního dvora v rozsudku ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346), zjevně ani neznamená, že tím, že Soudní dvůr rozhodl o věcné působnosti směrnice 95/46, vymezil při této příležitosti a předem meze působnosti článku 16 SFEU.

88. Na podporu své teze, podle které je bezpečnostní cíl zamýšlené dohody převažující a odůvodňuje tedy zvolený právní základ, se Komise mimoto snaží vytvořit analogii mezi projednávanou věcí a věcí, ve které byl vydán rozsudek ze dne 6. května 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298).

89. V uvedené věci, která se týkala určení náležitého právního základu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/82/EU ze dne 25. října 2011 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu [30], Soudní dvůr nejprve stanovil, že převažující cíl tohoto aktu spočívá ve zlepšení bezpečnosti silničního provozu (a tedy dopravy), a poté

29 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346, body 57 až 59).

30 – Úř. věst. 2011, L 288, s. 1.

rozhodl, že systém výměny informací zavedený uvedenou směrnicí představuje „nástroj, prostřednictvím něhož je sledován [tento] cíl“ [31]. Směrnice 2011/82 tedy měla být přijata nikoliv na základě čl. 87 odst. 2 SFEU (policejní spolupráce), ale na základě čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU, který je součástí hlavy týkající se dopravní politiky.

90. I když jsem ochoten připustit, že mezi oběma situacemi existuje částečná analogie, tato analogie nemění nijak analýzu, podle které zamýšlená dohoda sleduje dva neoddělitelné cíle a skládá se ze dvou neoddělitelných složek. Skutečnost, že předávání údajů PNR ve prospěch příslušného kanadského orgánu může představovat nástroj, prostřednictvím něhož smluvní strany sledují cíl zamýšlené dohody týkající se veřejné bezpečnosti, tak nemění nic na zjištění, že předmět zamýšlené dohody, popsaný zejména v článku 1 uvedené dohody, je dvojí. Ostatně zvláštnost zamýšlené dohody, která ji odlišuje právě od směrnice 2011/82, spočívá v okolnosti, že maximální účinnost sledovaná nástrojem, který představuje předávání údajů PNR za účelem dosažení cílů stanovených v článku 3 zamýšlené dohody, musí být poměřena se zárukami v oblasti ochrany osobních údajů stanovenými touto dohodou, které spadají právě pod druhý cíl, který tato dohoda sleduje.

91. Nakonec přesvědčivé nejsou ani argumenty Parlamentu na podporu jeho stanoviska, podle kterého se „jádro“ zamýšlené dohody nachází převažujícím způsobem v zárukách, které její ustanovení poskytují cestujícím v oblasti ochrany jejich údajů PNR, což odůvodňuje, aby rozhodnutí o uzavření tohoto aktu bylo založeno výlučně na článku 16 SFEU.

92. Jednak je chybné tvrdit, že zamýšlená dohoda nestanoví žádnou povinnost leteckých společností předávat údaje PNR příslušnému kanadskému orgánu proto, aby byly tyto údaje zpracovány za účely stanovenými v článku 3 zamýšlené dohody. Je skutečností, jak podotkl Parlament ve svém písemném vyjádření, že čl. 4 odst. 1 zamýšlené dohody stanoví, že Unie zajistí pouze to, aby leteckým dopravcům „nebylo bráněno“ předávat údaje PNR příslušnému kanadskému orgánu. Nicméně z výkladu tohoto článku, nadepsaného „Zajištění poskytování údajů PNR“, ve spojení s výkladem článků 5 [32], 20 [33] a 21 [34] zamýšlené dohody, vyplývá, jak ostatně připustil Parlament v odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem, že letečtí dopravci jsou oprávněni a v praxi povinni poskytovat systematicky přístup k údajům PNR příslušnému kanadskému orgánu pro účely stanovené v článku 3 zamýšlené dohody.

93. Kromě toho nelze předmět zamýšlené dohody primárně postavit na roveň rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany, podobnému rozhodnutí, které Komise přijala pod záštitou dohody z roku 2006 [35]. Jak jsem již uvedl, jak cíl, tak i obsah zamýšlené dohody naopak prokazují, že účelem této dohody je uvést v soulad oba cíle, které sleduje, a že tyto cíle jsou neoddělitelně propojeny.

94. Jaký je tedy důsledek tohoto zjištění z hlediska určení právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody?

2. K náležitému právnímu základu

95. Jak již bylo uvedeno, je nesporné, že návrh rozhodnutí Rady o uzavření zamýšlené dohody je založen na čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, které jsou oba součástí hlavy V třetí části Smlouvy o FEU týkající se „[PSBP]“.

31 – Rozsudek ze dne 6. května 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 42).

32 – Podle druhé věty tohoto článku zamýšlené dohody „[m]á se za to, že letecký dopravce, který poskytuje Kanadě údaje PNR podle této dohody, dodržuje zákonné požadavky EU pro předávání údajů z EU do Kanady“.

33 – Článek 20 zamýšlené dohody zejména stanoví, že smluvní strany „zajistí, aby letečtí dopravci *předávali* údaje PNR příslušnému kanadskému orgánu výhradně na základě metody ‚push‘ […]“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

34 – Článek 21 odst. 1 zamýšlené dohody týkající se četnosti předávání údajů PNR stanoví, že „Kanada zajistí, aby příslušný kanadský orgán *požádal* leteckého dopravce o *předání* údajů PNR“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

35 – Viz bod 21 tohoto stanoviska.

96. S ohledem na dva neoddělitelné cíle a dvě neoddělitelné složky zamýšlené dohody popsané výše se mi tyto hmotněprávní základy zdají sice přinejmenším zčásti relevantní, ale nedostatečné. Domnívám se totiž, že je třeba a že je možné s ohledem na judikaturu založit akt o uzavření zamýšlené dohody na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU.

a) K relevanci čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU

97. Ohledně prvního bodu, a sice relevance čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, je třeba se nejprve shodnout na skutečnosti, že konstrukce PSBP vyžaduje, aby Unie mohla vykonávat svou vnější pravomoc.

98. Kromě případu dohod o zpětném přebírání, stanoveného v čl. 79 odst. 3 SFEU týkajícího se přistěhovalecké politiky, který není v projednávané věci relevantní, nebyla Unii svěřena výslovná vnější pravomoc obecné povahy pro PSBP. Nicméně čl. 216 odst. 1 SFEU Unii umožňuje uzavírat mezinárodní dohody, včetně dohod v oblasti policejní spolupráce nebo justiční spolupráce v trestních věcech, zejména tehdy, je-li to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami.

99. Nikdo ze zúčastněných tuto možnost nezpochybňuje. Soudní dvůr se však podle mého názoru nemůže omezit na toto zjištění. Domnívám se, že by Soudní dvůr měl věnovat několik úvah této otázce v posudku, který má vydat.

100. Připuštění vnější pravomoci Unie v oblasti PSBP vyžaduje, aby bylo možné zakotvit výkon této pravomoci v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do cílů sledovaných PSBP.

101. Tyto cíle jsou stanoveny v čl. 3 odst. 2 SEU a v článku 67 SFEU. První z těchto ustanovení stanoví, že „Unie poskytuje svým občanům [PSBP] bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s náležitými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic […] a předcházení a potírání zločinnosti“. Článek 67 SFEU, který otvírá kapitolu 1 hlavy V třetí části Smlouvy o FEU, v odstavci 3 stanoví, že Unie „usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a boj proti nim, prostřednictvím opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními a justičními orgány a jinými příslušnými orgány“.

102. Jak správně uvedl generální advokát Y. Bot ve svém stanovisku ze dne 30. ledna 2014 ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, body 111 a 112), vnější dimenze PSBP je funkční a účelová vzhledem k cílům, které jsou uvedeny v obou těchto ustanoveních. Z toho vyplývá, že i když vytváření PSBP může vyžadovat vnější činnost ze strany Unie, k tomu, aby o dohodě bylo možné mít za to, že patří do PSBP, je třeba, aby měla úzký vztah ke svobodě, bezpečnosti a právu uvnitř Unie, tedy přímou souvislost mezi cílem vnitřní bezpečnosti Unie a policejní nebo justiční spoluprací, která je prováděna mimo Unii [36].

103. V jiném kontextu, ale ve stejném smyslu Soudní dvůr při výkladu čl. 87 odst. 2 SFEU s přihlédnutím k článku 67 SFEU upřesnil, že proto, aby akt Unie mohl být s ohledem na svůj účel a svůj obsah založen na prvním z těchto článků, musí mít přímý vztah k cílům stanoveným v článku 67 SFEU [37].

104. To je podle mého názoru případ zamýšlené dohody.

36 – Viz rovněž obdobně stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2015:729, bod 67).

37 – Viz rozsudek ze dne 6. května 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, body 48 a 49).

105. Zaprvé tato dohoda se totiž vztahuje na předávání, zpracování a využívání údajů PNR, jejichž cílem je veřejná bezpečnost a činnosti státu v oblasti trestního práva [38], tedy konkrétněji předcházení teroristickým trestným činům a závažné nadnárodní trestné činnosti, včetně jejich vyšetřování a stíhání. Podle článku 1 zamýšlené dohody je cílem této dohody zejména „zajištění ochrany a bezpečnosti veřejnosti“, což zjevně předpokládá ochranu a bezpečnost unijních občanů, zejména těch, kteří využívají leteckých spojení mezi Kanadou a Evropskou unií [39]. Kromě toho čl. 6 odst. 2 zamýšlené dohody ukládá Kanadě, aby na žádost zejména policejního a soudního orgánu členského státu Unie sdílela údaje PNR nebo analytické informace, které obsahují údaje PNR získané podle této dohody, v konkrétních případech za účelem zabránění teroristickému činu nebo závažnému nadnárodnímu trestnému činu nebo jeho odhalení „v rámci Evropské unie“.

106. Zadruhé, i když ke shromažďování a prvotnímu předávání údajů PNR dochází ze strany leteckých dopravců, ustanovení zamýšlené dohody představují právní rámec zřízený orgány veřejné moci za trestními účely [40]. Jak jsem již uvedl, zamýšlená dohoda tak zavádí pravidla týkající se přístupu k údajům PNR nebo analytickým informacím obsahujícím takové údaje příslušnými kanadskými orgány, jakož i následného předávání takových údajů zejména příslušným policejním a soudním orgánům Unie a jejích členských států, jakož i orgánům třetích zemí, zejména za účely stanovenými v článku 3 zamýšlené dohody. Kromě toho, jak to jasně vyplynulo z diskuse před Soudním dvorem, pětiletá doba uchovávání údajů PNR, stanovená v čl. 16 odst. 1 a 5 zamýšlené dohody, byla stanovena proto, aby byla umožněna a usnadněna vyšetřování, stíhání a soudní řízení týkající se zejména mezinárodních sítí závažných trestných činností. S přihlédnutím k velmi otevřenému znění čl. 16 odst. 5 zamýšlené dohody přitom tato vyšetřování a stíhání mohou zahrnovat ta řízení, která jsou vedena policejními a justičními orgány členských států Unie. Taková pravidla v zásadě spadají do oblasti působnosti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech [41].

107. Na základě toho dospívám k závěru, že tím, že se čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU týká opatření, která mohou přijmout Parlament a Rada a která se týkají „shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací“ pro účely policejní spolupráce „na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování“, stanovené v čl. 87 odst. 1 SFEU, představuje tento čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU náležitý právní základ aktu o uzavření zamýšlené dohody. Pro případ potřeby dodávám, že tato spolupráce a tyto výměny nemusejí být nutně realizovány mezi orgány, které jsou specializované ve vnitrostátním právu na policejní služby *stricto sensu*. Článek 87 odst. 1 SFEU totiž spojuje s policejní spoluprací velmi široce „*všechny příslušné orgány členských států*, včetně policie, celních orgánů […] a dalších donucovacích orgánů […]“ [42], což je výraz, který zcela připouští v kontextu vnější dimenze PSBP spolupráci s CBSA za účelem zajištění vnitřní bezpečnosti Unie.

108. Pokud jde dále o aspekt „justiční spolupráce v trestních věcech“ zamýšlené dohody, i přes skutečnosti uvedené v bodech 105 a 106 tohoto stanoviska přiznávám, že mám určité pochybnosti, zda zamýšlená dohoda může představovat opatření, které má přímo za cíl „usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí“ ve smyslu čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU. Jak připustila zejména vláda Spojeného království ve své odpovědi na jednu z písemných otázek položených Soudním dvorem, zamýšlená dohoda by mohla usnadnit takovou spolupráci mezi justičními orgány členských států pouze v určitých případech. Taková spolupráce závisí nicméně na několika parametrech – jak faktických, tak právních – které nejsou uvedeny v ustanoveních zamýšlené dohody. Spolupráce mezi justičními orgány členských států se tedy zdá být jen nepřímým důsledkem rámce zřízeného zamýšlenou dohodou.

38 – Viz obdobně rozsudek ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346, bod 56).

39 – Článek 23 odst. 2 zamýšlené dohody potvrzuje význam přikládaný bezpečnosti unijních občanů, když zdůrazňuje, že smluvní strany spolupracují za účelem zajištění souladu svých příslušných režimů zpracování údajů PNR „způsobem, který dále zvyšuje bezpečnost občanů Kanady [a] Evropské unie“.

40 – V tomto smyslu viz obdobně rozsudek ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2006:346, bod 59).

41 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. února 2009, Irsko v. Parlament a Rada (C-301/06, EU:C:2009:68, bod 83).

42 – Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

Skutečnost, že článek 6 zamýšlené dohody ukládá povinnost nejen příslušnému kanadskému orgánu, ale obecněji „Kanadě“, předávat údaje PNR nebo analytické informace justičním orgánům členských států, může být zajisté chápána jako povinnost uložená rovněž justičním orgánům tohoto třetího státu. I kdyby byl tento výklad správný a výměna údajů PNR mezi justičními orgány byla myslitelná, nic to nemění na tom, že v současném znění se nezdá, že by zamýšlená dohoda měla za cíl usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států. Domnívám se, že teprve tehdy, pokud by Soudní dvůr přijal extenzivnější výklad čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU, případně ve spojení s čl. 67 odst. 3 SFEU, podle kterého Unie „usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti […] prostřednictvím opatření pro koordinaci a spolupráci mezi […] justičními orgány a jinými příslušnými orgány […]“ nebo pokud by smluvní strany změnily ustanovení zamýšlené dohody ve smyslu přímějšího zohlednění justiční dimenze zamýšlené dohody, by čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU mohl představovat doplňkový právní základ aktu o uzavření uvedené dohody.

109. Dodávám, že závěr, podle kterého čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU nemůže představovat platný základ aktu o uzavření zamýšlené dohody, není vyvrácen okolností, uvedenou několika zúčastněnými, podle které jsou rozhodnutí Rady, kterými se uzavírají dohody PNR s Austrálií a se Spojenými státy, založena na tomto ustanovení, ve spojení s čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU [43]. Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že pro přezkum právního základu zamýšlené dohody v projednávané věci je irelevantní právní základ, který byl použit pro přijetí jiných unijních aktů vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi [44].

110. Za těchto podmínek a za současného stavu zamýšlené dohody se domnívám, že čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU představuje náležitý právní základ aktu o uzavření zamýšlené dohody.

111. Tento hmotněprávní základ, platně uvedený v návrhu aktu o uzavření zamýšlené dohody, se mi nicméně zdá nedostatečný pro to, aby Unie mohla tuto dohodu uzavřít.

b) K nutnosti založit akt o uzavření zamýšlené dohody na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU

112. Jak správně tvrdil Parlament ve své žádosti, čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, stejně jako ostatně obecně hlava V třetí části Smlouvy o FEU týkající se PSBP, totiž nestanoví přijetí pravidel v oblasti ochrany osobních údajů.

113. Jak jsem přitom prokázal výše, jedním ze dvou základních cílů zamýšlené dohody, jak stanoví její článek 1, je právě „urč[it] způsoby, jakými jsou údaje“ PNR o cestujících na leteckých spojeních mezi Kanadou a Evropskou unií „chráněny“. Jak již bylo zdůrazněno, obsah zamýšlené dohody potvrzuje tento cíl, zejména ustanovení obsažená v kapitole týkající se „záruk použitelných na zpracování údajů PNR“, která obsahuje články 7 až 21 zamýšlené dohody.

114. V tomto kontextu musí být jednání Unie podle mého názoru nutně založeno na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU, který, připomínám, přiznává Parlamentu a Radě pravomoc přijmout pravidla o ochraně fyzických osob při zpracovávání osobních údajů zejména členskými státy, pokud vykonávají činnosti spadající do oblasti působnosti práva Unie, a pravidla o volném pohybu těchto údajů. Toto posouzení vychází ze tří hlavních důvodů.

115. Stejně jako v případě výše uvedeného sledu úvah ohledně vnější dimenze PSBP je třeba se nejprve domnívat, že Unie je v souladu s čl. 216 odst. 1 SFEU oprávněna uzavřít mezinárodní dohodu se třetí zemí, jejímž cílem je stanovit pravidla o ochraně osobních údajů, pokud je to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, v daném případě cílů dle článku 16 SFEU. To je případ

43 – Viz body odůvodnění rozhodnutí 2012/381 a rozhodnutí 2012/472, citované v poznámkách pod čarou 3 a 4 tohoto stanoviska.

44 – Viz zejména rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50); ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 48), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36).

zamýšlené dohody, jejíž jeden ze základních cílů spočívá v podstatě v určení způsobů, jak chránit údaje PNR o cestujících na leteckých spojeních mezi Kanadou a Evropskou unií. Kromě toho je podle mého názoru nepochybné, že ustanovení zamýšlené dohody je třeba považovat za „pravidla“ o ochraně údajů fyzických osob ve smyslu čl. 16 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, jejichž účelem je zavázat smluvní strany.

116. Dále, a na rozdíl od bývalého článku 286 ES, má čl. 16 odst. 2 první pododstavec SFEU, který je součástí hlavy II první části této smlouvy, nadepsané „Obecně použitelná ustanovení“, představovat právní základ všech pravidel přijatých na úrovni Unie o ochraně fyzických osob při zpracování jejich osobních údajů, včetně těch, která jsou přijímána v rámci opatření, která spadají pod ustanovení Smlouvy o FEU o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Jak specifikuje druhý pododstavec téhož článku, pouze pravidla o ochraně osobních údajů přijatá v kontextu společné zahraniční a bezpečnostní politiky totiž musí být založena na článku 39 SEU. Tento výklad čl. 16 odst. 2 prvního pododstavce SFEU je zaprvé potvrzen neexistencí jakéhokoliv odkazu na případné přijetí ustanovení o ochraně osobních údajů na základě čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU. Je přitom třeba připomenout, že před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost čl. 30 odst. 1 písm. b) SEU naopak stanovil, že společná akce v oblasti policejní spolupráce může zahrnovat mimo jiné zpracování, analýzu a výměnu významných informací, „což by mělo podléhat odpovídajícím předpisům o ochraně osobních údajů“, což je znění, které ostatně opravňovalo Radu k přijetí rámcového rozhodnutí 2008/977/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech [45]. Zadruhé, jak se k tomu dále vrátím, je třeba zdůraznit, že ustanovení protokolů (č. 21) a (č. 22) stanovila hypotézu, podle které mohou být pravidla založená na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU přijata v rámci výkonu činností, které spadají do oblasti působnosti kapitol Smlouvy o FEU o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech.

117. Z toho vyplývá – a abych rozptýlil jakoukoliv pochybnost ohledně nejednoznačnosti stanoviska Komise v jejím písemném vyjádření – že článek 16 SFEU na jedné straně a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU a čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU na straně druhé nemohou navzájem vykazovat vztahy hierarchické povahy „*lex generalis – lex specialis*“. Jak prokazují zejména výše uvedené protokoly, vysoké smluvní strany totiž počítaly s případem, že akt Unie může být založen současně na těchto třech článcích právě z toho důvodu, že tato ustanovení mají odlišné oblasti působnosti.

118. Nakonec, jak tvrdily Parlament, Komise a EIOÚ ve svých odpovědích na písemnou otázku položenou Soudním dvorem, relevance článku 16 SFEU jako právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody nemůže být zpochybněna skutečností, že se ochranná opatření, která tento článek umožňuje přijmout, vztahují ke zpracování údajů orgány členských států, a nikoliv – jako v projednávané věci – k předávání údajů shromážděných předtím soukromými subjekty (leteckými dopravci) do třetí země.

119. Abych parafrázoval generálního advokáta P. Légera, povinnost, kterou má letecká společnost na základě článků 4, 5, 20 a 21 zamýšlené dohody ve vzájemném spojení, předávat řadu údajů PNR přímo Kanadě, totiž není „vzdálen[á] od přímé výměny údajů mezi veřejnými orgány“ [46]. Kromě toho, jelikož Soudní dvůr potvrdil, že do definice „zpracování údajů“ ve smyslu směrnice 95/46 spadá předání osobních údajů soukromým subjektem z členského státu do třetí země [47], by striktně doslovný výklad nového právního základu, který představuje čl. 16 odst. 2 první pododstavec SFEU, vedl k rozdělení režimu ochrany osobních údajů. Takový výklad se zdá být v rozporu s úmyslem vysokých smluvních stran vytvořit v zásadě jediný právní základ, který by výslovně opravňoval Unii k přijetí pravidel

45 – Úř. věst. 2008, L 350, s. 60.

46 – Viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve spojených věcech Parlament v. Rada a Komise (C-317/04 a C-318/04, EU:C:2005:710, bod 160).

47 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, body 28 a 45 a citovaná judikatura).

o ochraně osobních údajů fyzických osob. Jednalo by se tedy o obtížně vysvětlitelný ústup oproti režimu dříve vytvořenému ustanoveními Smlouvy o vnitřním trhu. V důsledku tohoto striktně doslovného výkladu článku 16 SFEU by tak toto ustanovení bylo zbaveno velké části svého užitečného účinku.

120. V důsledku toho s přihlédnutím k cílům a složkám zamýšlené dohody, které jsou neoddělitelně propojeny, musí být podle mého názoru akt o uzavření této dohody založen na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU jako hmotněprávních základech.

121. V souladu s judikaturou určení existence několika právních základů pro přijetí aktu Unie vyžaduje, aby byly postupy uvedené v jednotlivých dotčených právních základech slučitelné [48].

122. V projednávané věci jak čl. 16 odst. 2 první pododstavec SFEU, tak i čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU stanoví, že pro přijetí opatření zamýšlených oběma těmito články Parlament a Rada rozhodují v souladu s řádným legislativním postupem. Navíc totéž platí pro opatření založená na čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU, pokud by Soudní dvůr měl považovat tento článek za náležitý hmotněprávní základ aktu o uzavření zamýšlené dohody.

123. Postupy specificky uvedené těmito články jsou tudíž slučitelné ve smyslu judikatury. Nebrání tedy tomu, aby Soudní dvůr konstatoval několik právních základů aktu o uzavření zamýšlené dohody.

124. Rada, podporovaná Irskem, však tvrdila, že je třeba jít nad rámec tohoto zjištění a přezkoumat podmínky účasti Dánského království, Irska a Spojeného království v Radě, stanovené ustanoveními protokolů (č. 21) a (č. 22). Podle těchto zúčastněných brání uvedené podmínky společnému použití článku 16 SFEU a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU jako hmotněprávních základů. Konkrétněji Rada na jednání před Soudním dvorem vysvětlila, byť poněkud rozporně a nekonsistentně [49], že ustanovení těchto protokolů odlišuje otázku nezávazné povahy pravidel stanovených na základě článku 16 SFEU o zpracování osobních údajů při výkonu činností spadajících do oblasti působnosti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech od otázky účasti těchto tří členských států na hlasování v Radě, má-li Rada přijmout taková pravidla. Z toho vyplývá, že zatímco se tyto tři členské státy neúčastní přijímání opatření, která spadají do oblasti působnosti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s výjimkou případu, že se Irsko a Spojené království rozhodnou uplatnit své právo „*opt-in*“, účastní se vždy přijímání pravidel, která by měla za právní základ článek 16 SFEU i přes skutečnost, že na základě příslušných protokolů je tato pravidla nezavazují.

125. Tato argumentace si zasluhuje určitou pozornost, i když se domnívám, že v konečném výsledku je třeba ji zamítnout.

126. Připomínám, že Soudní dvůr již rozhodl, že oba dotčené protokoly nemohou mít „žádný vliv na otázku náležitého právního základu“ pro přijetí aktu Unie [50]. Na základě této judikatury, jestliže by na základě analýzy cíle a obsahu zamýšlené dohody a na rozdíl od toho, co jsem zastával výše, tak musel být akt o uzavření této dohody založen výlučně na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU, oba dotčené protokoly by i přes znění článku 29 zamýšlené dohody nemohly „zneutralizovat“ toto zjištění. Jinými slovy, dotčené tři členské státy by se musely účastnit přijetí aktu o uzavření zamýšlené dohody a musely by být touto dohodou vázány.

48 – Viz judikatura citovaná v poznámce pod čarou 27 tohoto stanoviska.

49 – Během jednání tak v odpovědi na řadu otázek položených Soudním dvorem zástupce Rady připustil, že dotčené tři členské státy nemohou hlasovat o přijetí aktu, kterým by nebyly vázány. Kromě toho se mi zdá nekonsistentní ze strany tohoto orgánu domáhat se, jak jsem uvedl výše, nepřípustnosti druhé otázky žádosti o posudek z důvodu, že volba článku 16 SFEU jako hmotněprávního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody by neměla žádný vliv, neboť postup přijetí opatření založených na tomto ustanovení by byl totožný s opatřeními na základě čl. 82 odst. 1 písm. a) a čl. 87 odst. 2 písm. d), a tvrdit, pokud jde o přezkum této otázky ve věci samé, neslučitelnost těchto postupů.

50 – Viz rozsudky ze dne 22. října 2013, Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 73), a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 37).

127. Použití této judikatury v případě souběhu dvou právních základů, které stanoví stejný postup přijetí (řádný legislativní postup a hlasování kvalifikovanou většinou v Radě), ale které se odlišně dotýkají účasti dotčených tří členských států v Radě na přijetí dotčeného aktu, se zdá delikátnější.

128. Vzhledem k tomu, že se v této věci jedná o určení náležitého právního základu konkrétního aktu, a sice aktu o uzavření zamýšlené dohody, není třeba tuto otázku řešit, pokud jde o Irsko a Spojené království. Je totiž nesporné, že v souladu s článkem 3 protokolu (č. 21) oba tyto státy oznámily svůj úmysl být zamýšlenou dohodou vázány, takže se budou účastnit přijetí aktu o uzavření této dohody. Žádný argument procesní povahy týkající se obou těchto členských států tedy nebrání tomu, aby byl akt o uzavření zamýšlené dohody založen společně na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci SFEU a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU.

129. Ohledně postavení Dánského království je třeba připomenout, že v souladu s článkem 2a protokolu (č. 22) článek 2 tohoto protokolu, podle kterého zejména žádné opatření nebo mezinárodní dohoda přijaté na základě třetí části hlavy V Smlouvy o FEU nezavazuje Dánské království, se použije rovněž ve vztahu k pravidlům stanoveným na právním základě článku 16 SFEU, která se týkají zpracování osobních údajů členskými státy při výkonu činností, které spadají do oblasti působnosti kapitol 4 nebo 5 hlavy V třetí části uvedené Smlouvy, a sice, která spadají do oblasti působnosti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

130. Dánské království tedy nebude vázáno ustanoveními zamýšlené dohody. Nicméně Rada tvrdí, že vzhledem k tomu, že článek 2a tohoto protokolu odkazuje pouze na článek 2 protokolu (č. 22), a nikoliv na článek 1 tohoto protokolu, který stanoví, že se Dánské království neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných podle třetí části hlavy V Smlouvy o FEU, tato skutečnost implikuje *a contrario*, že se Dánské království bude účastnit přijetí aktu o uzavření zamýšlené dohody, pokud by se tato dohoda musela zakládat na článku 16 SFEU.

131. Tento sled úvah mě nepřesvědčuje nebo přinejmenším nemá důsledky, které mu Rada přičítá ohledně volby právního základu aktu o uzavření zamýšlené dohody.

132. Nedomnívám se totiž, že vysoké smluvní strany zamýšlely umožnit Dánskému království, aby nebylo vázáno aktem, který má za právní základ jak článek 16 SFEU, tak i některé z ustanovení Smlouvy o FEU o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, a současně se účastnilo přijímání tohoto aktu, s tím inherentním rizikem, že by se Dánské království mohlo přidat ke skupině členských států, které nesouhlasí s tím, aby byl právě tento akt přijat, takže by zabránilo, aby mohlo být v Radě dosaženo kvalifikované většiny. To se mi zdá v rozporu s cílem protokolu (č. 22), kterým je snaha o rovnováhu mezi nutností upravit zvláštní postavení Dánského království a nutností umožnit ostatním členským státům (včetně případně Irska a Spojeného království), aby pokračovaly ve své spolupráci v oblasti PSBP.

133. Bylo by zajisté možné vůči tomuto výkladu namítat, že na základě preambule protokolu (č. 22) vysoké smluvní strany berou na vědomí, že Dánské království nebude bránit tomu, aby ostatní členské státy pokračovaly ve své spolupráci, pokud jde o opatření, kterými není tento členský stát vázán. Podle této teze by se tak Dánské království, i pokud by bylo oprávněno se účastnit přijímání aktů spadajících do působnosti článku 2a uvedeného protokolu, které jej nezavazují, zavázalo nikdy nebránit jejich přijetí.

134. Pokud by toto měl být správný výklad relevantních ustanovení protokolu (č. 22), v důsledku toho by akt o uzavření zamýšlené dohody nemohl být založen současně na článku 16 a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU z důvodu údajné neslučitelnosti postupů vedoucích k přijetí tohoto aktu pouze na základě toho, že by se Dánské království účastnilo přijímání tohoto aktu pouze formálně. Z toho by vyplývalo, že by tato pouze formální účast Dánského království na přijímání aktu o uzavření zamýšlené dohody „zneutralizovala“ objektivní analýzu právního základu tohoto aktu, která je, připomínám, založena na přezkumu účelů a složek této dohody. Tento důsledek by zjevně narážel na

judikaturu, podle které právní základ aktu není určen postupy, ale naopak, určuje postup, jejž je třeba použít pro přijetí daného aktu [51]. Tato judikatura se podle mého názoru použije tím spíše, pokud by údajný postup, jejž je třeba použít, implikoval v rámci Rady pouze formální účast Dánského království na přijímání aktu, kterým v každém případě nebude tento členský stát vázán.

135. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na druhou otázku položenou Parlamentem v tom smyslu, že akt o uzavření zamýšlené dohody musí být s přihlédnutím k cílům a složkám této dohody, které jsou neoddělitelně propojeny, aniž by jedny byly vedlejší ve vztahu k druhým, založen na čl. 16 odst. 2 prvním podstavci SFEU a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU [52].

VII – Ke slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními Smlouvy o FEU a Listiny (první otázka)

A – Shrnutí žádosti a vyjádření Parlamentu, jakož i vyjádření ostatních zúčastněných

1. Shrnutí žádosti a vyjádření Parlamentu

136. Parlament se domnívá, že s přihlédnutím zejména k judikatuře Soudního dvora existuje právní nejistota ohledně toho, zda je zamýšlená dohoda slučitelná s článkem 16 SFEU a s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny.

137. Podle Parlamentu je zjevné, že shromažďování, předávání, analýza, uchovávání a následné předávání údajů PNR stanovené zamýšlenou dohodou představuje různá „zpracování“ a různé projevy zásahu do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny. V jeho různých projevech se tento zásah se jeví jako velmi rozsáhlý a zvlášť závažný [53].

138. Parlament zdůrazňuje, že v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny může být takový zásah odůvodněn pouze tehdy, je-li „stanoven zákonem“ a jeví-li se nezbytným a přiměřeným vzhledem k cíli obecného zájmu, který Unie uznává.

139. Pokud jde o první bod, klade si Parlament v podstatě otázku, zda mezinárodní dohoda představuje „zákon“ ve smyslu tohoto ustanovení a zda může stanovit omezení výkonu práv zaručených články 7 a 8 Listiny. Uvádí, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se výrazu „v souladu se zákonem“ obsaženého v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), musí mít jakýkoliv zásah základ „ve vnitrostátním právu“. Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva zásadně změnila právní řád Unie tím, že do něj zavedla pojem „legislativní akt“, se přitom výraz „stanoven zákonem“ v unijním právu kryje s pojmem „legislativní akt“. Mezinárodní dohoda této kvalifikaci nevyhovuje.

140. Pokud jde o druhý bod, a sice nutnost zásahu, Parlament se domnívá, že je záležitostí Rady a Komise, aby na základě objektivních skutečností prokázaly, že je uzavření zamýšlené dohody skutečně nezbytné ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Zdá se, že takové skutečnosti neexistují.

51 – Viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80).

52 – Ohledně tohoto posledně uvedeného článku viz poznámka pod čarou 28 tohoto stanoviska.

53 – Parlament v tomto ohledu činí paralelu s přístupem přijatým v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 37).

141. Nakonec, pokud jde o třetí bod, který se týká přiměřenosti zásahu stanoveného zamýšlenou dohodou, Parlament tvrdí, že posuzovací pravomoc unijního normotvůrce se jeví omezená, takže je třeba provést přísný přezkum požadavků uložených Listinou, včetně požadavků v kontextu uzavření mezinárodní dohody. V tomto ohledu zamýšlená dohoda patří do kategorie „obecnější zařízení pro sledování“ ve smyslu judikatury ESLP [54], takže se v projednávané věci použijí i úvahy Soudního dvora rozvedené v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238).

142. Zaprvé se zamýšlená dohoda podle názoru Parlamentu týká obecně osob cestujících do Kanady, aniž by existoval vztah mezi dotčenými osobami, jejich údaji PNR a ohrožením veřejné bezpečnosti.

143. Zadruhé si Parlament klade otázku, zda zamýšlená dohoda stanoví objektivní kritéria, která umožňují skutečně vymezit přístup kanadských orgánů k údajům PNR a jejich následné užití za účelem předcházení, odhalování a trestního stíhání ohledně trestných činů, které mohou být samy o sobě považovány za dostatečně závažné. Kritéria uvedená v návrhu dohody jsou přitom neurčitá. Parlament tak uvádí, že zamýšlená dohoda neurčuje „příslušný kanadský orgán“, který má přístup k údajům, a čl. 3 odst. 2 zamýšlené dohody ve vztahu k výrazu „závažná trestná činnost“ odkazuje na kanadské právní předpisy, aniž by byly stanoveny meze uznané unijním právem a aniž by byly stanoveny trestné činy, na které se tento výraz vztahuje. Stejně tak čl. 3 odst. 5 zamýšlené dohody umožňuje zpracování údajů PNR „Kanadou“ v jiných oblastech než v trestním právu a mohl by umožňovat předání údajů PNR „příslušným kanadským orgánem“ dalším kanadským orgánům, či dokonce jednotlivcům. Kromě toho čl. 16 odst. 2 zamýšlené dohody nestanoví počet osob, které mají přístup k údajům PNR, zatímco přístup kanadských orgánů k těmto údajům není podmíněn předchozím přezkumem soudem nebo nezávislým správním orgánem.

144. Zatřetí Parlament Soudnímu dvoru navrhuje, aby určil, že pětiletá doba uchovávání údajů PNR, stanovená v čl. 16 odst. 5 zamýšlené dohody, není odůvodněná. Tato doba není založena na objektivních kritériích a nebylo poskytnuto žádné odůvodnění. Tato doba byla kromě toho bez vysvětlení prodloužena ve srovnání s dobou stanovenou za doby platnosti dohody z roku 2006.

145. Začtvrté Parlament uvádí, že zamýšlená dohoda nevyžaduje, aby byly údaje PNR uchovány na území Unie. Není tak plně zaručen přezkum dodržení požadavků na ochranu a bezpečnost nezávislým orgánem, výslovně požadovaný článkem 8 odst. 3 Listiny a čl. 16 odst. 2 SFEU. V tomto kontextu existují vážné pochybnosti ohledně toho, zda budou opatření, která přijmou kanadské orgány, splňovat zásadní požadavky těchto článků. Zejména článek 10 zamýšlené dohody nezaručuje přezkum nezávislým kanadským orgánem a právně dostačujícím způsobem neupřesňuje pravomoci, včetně pravomoci předběžného přezkumu, kterými disponuje tento orgán, aby přezkoumal, zda jsou tyto pravomoci „náležité“ ve smyslu unijního práva.

146. V odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem Parlament zejména upřesnil, že poznatky vyplývající z rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), se použijí obdobně na posouzení slučitelnosti zamýšlené dohody. Dodává, že skutečné dodržování hmotněprávních a procesních podmínek týkajících se prvotního přístupu k osobním údajům se musí uplatnit rovněž na následné předání těchto údajů a jejich přístup dalšími kanadskými orgány nebo orgány třetích států. To není případ podmínek stanovených v článcích 18 a 19 zamýšlené dohody. Kromě toho podle názoru Parlamentu je znění čl. 14 odst. 2 zamýšlené dohody nejednoznačné.

54 – ESLP, 1. července 2008, Liberty a další v. Spojené království (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, bod 63).

2. Shrnutí vyjádření ostatních zúčastněných

147. Pokud jde o ostatní zúčastněné, zatímco EIOÚ v podstatě ve svých odpovědích na písemné otázky Soudního dvora a svém ústním vyjádření sdílí pochybnosti a obavy Parlamentu, vlády, které se účastnily probíhajícího řízení, jakož i Rada a Komise se domnívají, že zamýšlená dohoda je slučitelná s článkem 16 SFEU a s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny. Jejich vyjádření se týkají především zásahu, který přinášejí pravidla stanovená zamýšlenou dohodou, do základního práva osob na ochranu svých osobních údajů a splnění kritérií stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny (zásah „stanovený zákonem“ za účelem dosáhnout cíle obecného zájmu, který Unie uznává a který je nezbytný a přiměřený k dosažení uvedeného cíle).

148. Zaprvé estonská a francouzská vláda výslovně připouštějí, že ustanovení zamýšlené dohody představují zásah do základního práva na ochranu osobních údajů, zaručeného článkem 8 Listiny. Francouzská vláda nicméně upřesňuje, že povinnost uložená leteckým dopravcům předávat údaje PNR nepředstavuje takový zásah, neboť je stanovena nikoliv zamýšlenou dohodou, ale kanadskými právními předpisy. Soudní dvůr přitom nemůže být požádán o posudek o slučitelnosti právních předpisů třetího státu se Smlouvami. Kromě toho tato vláda tvrdí, že zásahy vyplývající ze zamýšlené dohody jsou méně rozsáhlé než zásahy, o které se jednalo ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238). Podle francouzské vlády tak bude na základě zamýšlené dohody předáno méně údajů a touto dohodou bude dotčeno méně osob než směrnicí dotčenou ve výše uvedeném rozsudku. Navíc údaje PNR neumožňují vyvodit přesné závěry ohledně soukromého života cestujících. Nakonec zamýšlená dohoda v článku 11 stanoví povinnost transparentnosti, takže není možné dospět k závěru, že shromažďování údajů PNR a jejich následné užití může vyvolat u dotčených osob pocit, že jejich soukromý život bude předmětem neustálého dohledu.

149. Zadruhé, co se týká otázky zákonného zdroje takového zásahu, estonská vláda, Irsko, francouzská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada a Komise se domnívají, že tento zásah odpovídá podmínce, aby byl „stanoven zákonem“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

150. Zatřetí, pokud jde o cíl sledovaný tímto zásahem, bulharská a estonská vláda, Irsko, španělská a francouzská vláda, jakož i Rada a Komise tvrdí, že předávání a následné využívání údajů PNR má za cíl zejména boj proti terorismu a odpovídá proto cíli obecného zájmu.

151. Začtvrté, pokud jde o nezbytné povahy takového zásahu, francouzská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada a Komise především zdůrazňují, že existuje rostoucí poptávka třetích zemí, které považují za nezbytné předávání údajů PNR za účely veřejné bezpečnosti. Komise připouští, že neexistují přesné statistiky, které by uváděly přínos těchto údajů k předcházení a odhalování trestné činnosti a terorismu, jakož i vyšetřování a stíhání v dané oblasti. Nicméně nezbytné využívání údajů PNR je potvrzeno informacemi ze třetích zemí a z členských států, které je již používají pro trestní účely. Zkušenosti nabyté v těchto zemích ukazují, že využívání údajů PNR zejména značně pomohlo v boji proti obchodu s drogami, obchodování s lidmi a terorismu a umožňuje lépe pochopit složení a fungování teroristických sítí a ostatních zločineckých sítí. Vláda Spojeného království a Komise dodávají, že informace poskytnuté CBSA prokazují, že údaje PNR rozhodným způsobem přispěly k označení a identifikaci potenciálních podezřelých z teroristických činů a závažné nadnárodní trestné činnosti.

152. Zapáté, pokud jde o přiměřené povahy dotčeného zásahu, estonská vláda, Rada a Komise v prvním sledu připomínají požadavky vyplývající z judikatury Soudního dvora, zejména ty, které byly uvedeny v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238). Zejména estonská vláda je toho názoru, že se v projednávané věci použijí poznatky z tohoto rozsudku ohledně rozsahu posuzovací pravomoci normotvůrce a soudního přezkumu mezí této pravomoci. Irsko naproti tomu tvrdí, že je třeba zohlednit mezinárodní a sjednanou povahu dotčeného aktu, zatímco francouzská vláda tvrdí, že posuzovací pravomoc unijního normotvůrce

nemůže být nadměrně omezena s ohledem na skutečnost, že zásah dotčený v projednávané věci není obzvláště závažný. Vláda Spojeného království se domnívá, že veřejná bezpečnost svou povahou vznáší otázky, u kterých je třeba přiznat normotvůrci „přiměřený prostor pro volné uvážení“ za účelem určení, zda je opatření zjevně nevhodné. Zamýšlenou dohodu nelze kvalifikovat jako „obecnější zařízení pro sledování“, ale vztahuje se spíše k obvyklým postupům kontroly na hranicích.

153. Ve druhém sledu bulharská, a estonská vláda, Irsko, španělská a francouzská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Rada a Komise rovněž tvrdí, že zamýšlená dohoda respektuje zásadu proporcionality. Vláda Spojeného království především tvrdí, že pokud by zamýšlená dohoda neexistovala, opatření vůči cestujícím z Unie by byla méně zacílená a více zasahující. Údaje PNR umožňují efektivnější a účinnější zaměření na „cílové osoby“ cestující na konkrétní události nebo místa, čímž umožňují omezit kontroly bezpečnosti a dobu čekání u ostatních cestujících. Dále jsou tyto vlády a orgány v podstatě toho názoru, že zamýšlená dohoda se odlišuje od směrnice, která byla původem věci Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238). Oproti uvedené směrnici zamýšlená dohoda zejména obsahuje přísná pravidla o podmínkách přístupu a využívání údajů, jakož i pravidla týkající se bezpečnosti údajů a přezkumu nezávislým orgánem. Navíc zamýšlená dohoda stanoví dohled nad dodržováním těchto pravidel, informování dotčených osob ohledně předání a zpracování jejich údajů, postup při přístupu a opravě údajů, jakož i správní a soudní opravné prostředky za účelem zajištění záruky těchto práv.

154. Pokud jde o argument Parlamentu, že zamýšlená dohoda nevyžaduje žádný vztah mezi údaji PNR a ohrožením veřejné bezpečnosti, estonská a francouzská vláda, vláda Spojeného království, jakož i Komise v podstatě tvrdí, že využívání údajů PNR má za cíl identifikaci osob do té doby neznámých příslušným orgánům jako osob, které představují případné bezpečnostní riziko, jelikož osoby v tomto ohledu známé mohou být identifikovány na základě předchozích informací o cestujících (PIC). Preventivního cíle by tak nemohlo být dosaženo, pokud by byly předávány pouze již oznámené údaje PNR o podezřelých.

155. Ve třetím sledu je podle těchto zúčastněných třeba zamítnout také výtky Parlamentu a EIOÚ ohledně znění a opomenutí zamýšlené dohody.

156. Podle Rady a Komise tak skutečnost, že čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody odkazuje na kanadské právo, neumožňuje dospět k závěru, že je příliš vágní. Je obtížné uvést v mezinárodní dohodě definici činu, který by spadal pod kvalifikaci „závažná trestná činnost“, který by byl výlučně stanoven unijním právem. Stejně tak, pokud jde o čl. 3 odst. 5 písm. b) zamýšlené dohody, tyto orgány uvádějí, že toto ustanovení odráží povinnost uloženou kanadskou Ústavou všem kanadským veřejným orgánům splnit povinnosti vyplývající ze soudního příkazu. Mimoto případná možnost přístupu k údajům PNR by byla v takovém případě přezkoumána justičním orgánem z hlediska kritérií nezbytnosti a přiměřenosti a byla by odůvodněna v usnesení soudu.

157. Navíc ohledně mezí týkajících se orgánů a osob, které mají přístup k údajům PNR, se Rada a Komise domnívají, že neurčení příslušného kanadského orgánu v zamýšlené dohodě je otázkou procesní povahy, která nemá vliv na zásadu proporcionality. V každém případě příslušný kanadský orgán ve smyslu čl. 2 písm. d) zamýšlené dohody byl oznámen Komisi v červnu 2014. Jedná se o CBSA, který je jediný pověřen přijímat a zpracovávat údaje PNR. „Omezený počet úředníků, které Kanada konkrétně pověří“, uvedený v čl. 16 odst. 2 zamýšlené dohody znamená, že se musí jednat o úředníky CBSA a že tito musí být pověřeni zpracováváním údajů PNR. Dodatečné záruky jsou obsaženy v čl. 9 odst. 2 písm. a) a b) a v odstavcích 4 a 5 zamýšlené dohody.

158. Kromě toho, pokud jde o neexistenci předchozího přezkumu přístupu k údajům PNR, Komise uvádí, že samotným předmětem zamýšlené dohody je umožnit předávání údajů PNR CBSA za účelem přístupu k těmto údajům, takže by předchozí přezkum tento předmět změnil. Irsko dodává, že takový předchozí přezkum není povinný, neboť zamýšlená dohoda stanoví omezení počtu osob s oprávněním k přístupu k dotčeným údajům a k jejich využívání na striktně nutný počet a zajišťuje škálu dodatečných záruk v článcích 11 až 14, 16, 18 a 20.

159. Navíc ohledně otázky uchovávání údajů PNR Irsko podotýká, že s ohledem na skutečnost, že v souladu s článkem 5 zamýšlené dohody se má za to, že příslušný kanadský orgán poskytuje přiměřenou úroveň ochrany údajů PNR, a že existuje dohled vykonávaný nezávislým orgánem, není nezbytné na rozdíl od situace upravující směrnici, která byla dotčena v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), aby byly údaje uchovávány na území Unie. Podle Rady a Komise pětiletá doba uchovávání stanovená článkem 16 zamýšlené dohody dále nepřekračuje meze toho, co je striktně nezbytné s ohledem na sledovaný cíl veřejné bezpečnosti, a nemůže být tedy posuzována abstraktně. Tří a půl letá doba, stanovená v dohodě z roku 2006, značně bránila kanadským orgánům účinně využívat údaje PNR k odhalování případů s vysokým rizikem terorismu nebo organizované trestné činnosti s ohledem na skutečnost, že jejich vyšetřování vyžaduje čas. Podle Rady by kromě toho byla doba uchovávání údajů PNR stanovena s ohledem na průměrnou délku trestních vyšetřování, průměrnou dobu existence sítí závažné trestné činnosti a na skutečnost, že teroristické buňky se mohou stát spícími po dobu několika let. Estonská vláda, Irsko a francouzská vláda dodávají, že s ohledem na složitou a obtížnou povahu vyšetřování týkající se teroristických činů a závažné trestné činnosti může někdy doba, která uplyne mezi cestou a okamžikem, kdy trestní orgány potřebují přístup k údajům PNR za účelem odhalení, sledování a stíhání takových trestných činů, trvat dlouho. Ve svých odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem španělská a francouzská vláda rovněž uvádějí řadu konkrétních případů, ve kterých trvá ověřování a shromažďování informací přibližně po dobu pěti let a u kterých byly údaje PNR velmi užitečné nebo by užitečné být mohly. Estonská vláda, Irsko a francouzská vláda, jakož i Komise a Rada rovněž v podstatě zdůrazňují, že článek 16 zamýšlené dohody obsahuje striktní podmínky pro maskování (nebo anonymizaci) a odmaskování údajů, jejichž cílem je více chránit osobní údaje cestujících v letecké dopravě.

160. A konečně, pokud jde o přezkum dodržování pravidel na ochranu údajů nezávislým orgánem, vyžadovaný článkem 8 odst. 3 Listiny a článkem 16 odst. 2 SFEU, Rada a Komise se domnívají, že skutečnost, že zamýšlená dohoda neurčuje příslušný kanadský orgán, nezpochybňuje přiměřenou povahu opatření, která Kanada přijme. Totožnost příslušných orgánů na základě článků 10 a 14 zamýšlené dohody byla sdělena Komisi. Jedná se o Kanadského komisaře pro ochranu soukromého života a Ředitelství pro opravné prostředky CBSA. Tyto orgány splňují podmínku nezávislosti, která jim umožňuje vykonávat jejich poslání, aniž by podléhaly vnějšímu vlivu, i když je Ředitelství pro opravné prostředky CBSA „orgánem vytvořeným správními prostředky“ ve smyslu článků 10 a 14 zamýšlené dohody. Ředitelství pro opravné prostředky CBSA je v souladu s vysvětleními poskytnutými kanadskými orgány nezávislým orgánem, pověřeným přezkumem stížností a správních opravných prostředků podaných cizinci, kteří nemají bydliště v Kanadě. Kromě toho lze podle Komise rozhodnutí tohoto orgánu napadnout před Kanadským komisařem pro ochranu soukromého života prostřednictvím osoby s bydlištěm v Kanadě.

161. Zašesté ve svých odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem, jakož i na jednání Spojené království, Rada a Komise poskytly řadu upřesnění o obsahu 19 kategorií údajů PNR obsažených v příloze zamýšlené dohody. Podle Komise konkrétně pouze 17. kolonka, nadepsaná „obecné poznámky včetně informací OSI (Other Supplementary Information), SSI (Special Service Information) a SSR (Special Service Request)“, obsahuje citlivé údaje ve smyslu zamýšlené dohody. Tyto údaje budou předávány pouze fakultativně, neboť mohou být odhaleny pouze v rámci rezervace dalších služeb požadovaných cestujícím a podle Spojeného království budou konzultovány pouze za mimořádných okolností podle ustanovení zamýšlené dohody. Mimoto francouzská vláda uvedla, že poznatky z rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), nejsou použitelné na

přezkum slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami, zatímco Irsko se domnívá, že tento rozsudek poskytuje důležité informace ohledně přiměřené úrovně ochrany, kterou musí splnit třetí země. Pokud jde o Radu a Komisi, tyto orgány sdílejí stanovisko, že v rámci přezkumu slučitelnosti zamýšlené dohody se použijí pouze body 91 až 93 a 95 tohoto rozsudku, které se týkají výkladu Listiny. Naproti tomu se tyto orgány domnívají, že přezkum zamýšlené dohody by měl vést k odlišnému závěru, než ke kterému Soudní dvůr došel v tomto rozsudku. A konečně, pokud jde o následné sdělování stanovené v článcích 18 a 19 zamýšlené dohody, Irsko, Rada a Komise připomínají, že toto sdělování je podmíněno striktními podmínkami a respektováním účelů stanovených v článku 3 zamýšlené dohody. Komise mimoto zdůrazňuje, že by článek 19 zamýšlené dohody měl být vykládán s přihlédnutím k relevantní kanadské právní úpravě.

B – Analýza

1. Úvodní poznámky

162. Před posouzením jádra první otázky, která je předmětem žádosti o posudek Parlamentu, považuji za nutné učinit tři úvodní poznámky ohledně dosahu přezkumu, který je třeba provést.

163. Nejprve, jak vyplývá z vyjádření zúčastněných, ti během řízení několikrát odkázali na kanadskou právní úpravu nebo praxi zejména za účelem jasného zformulování nebo doplnění některých ustanovení zamýšlené dohody. Je však zjevné, že za účelem přezkumu slučitelnosti zamýšlené dohody s primárním unijním právem v rámci postupu stanoveného v čl. 218 odst. 11 SFEU Soudní dvůr nemůže rozhodnout o právní úpravě nebo praxi třetí země. Přezkum Soudního dvora se může týkat pouze ustanovení zamýšlené dohody, která mu byla předložena.

164. Tato hmotněprávní mez soudního přezkumu v rámci řízení o posudku, byť srozumitelná a logická, však způsobuje určité obtíže. Zatímco je nesporné, že zamýšlená dohoda musí zejména poskytovat právní rámec kanadským orgánům umožňující díky analýze údajů PNR uplatňovat metody týkající se identifikace cestujících do té doby neznámých trestním orgánům na základě „znepokojujících“ jednání nebo jednání, která budí „zájem“ [55], žádné z ustanovení zamýšlené dohody neupravuje stanovení uvedených metod, právo každého „cílového“ cestujícího na to být informován o používaných metodách a na zaručení, že takové metody „cílení“ budou podléhat správnímu nebo soudnímu přezkumu, což jsou otázky, které zřejmě všechny spadají pouze do diskreční pravomoci kanadských orgánů [56]. Přitom je patrně legitimní se tázat, zda by s ohledem na dodržování článků 7 a 8 Listiny neměly být tyto otázky a tyto záruky upraveny samotnými ustanoveními zamýšlené dohody. Tento příklad ukazuje, že jedna z obtíží projednávané věci spočívá v okolnosti, že počítá s tím, že z hlediska práva na ochranu osobních údajů bude přezkoumáváno nejen to, co stanoví zamýšlená dohoda, ale rovněž a zvláště to, co v ní stanoveno není.

165. Dále je třeba uvést, že žádost o posudek Parlamentu se omezila na zdůraznění několika ustanovení zamýšlené dohody, která podle tohoto orgánu vykazují méně či více jasné nebo silné aspekty neslučitelnosti s článkem 16 SFEU a s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny. S přihlédnutím k preventivnímu účelu řízení o posudku a jeho nesporné povaze nemůže být Soudní dvůr povinen respektovat takové vymezení žádosti bez ohledu na to, zda bylo úmyslné či nikoliv. Posudek 1/00 ze dne 18. dubna 2002 (EU:C:2002:231, bod 1), ve kterém Soudní dvůr začlenil do svého přezkumu

55 – Tyto výrazy jsou použity vládami Irska a Spojeného království v jejich odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem.

56 – Stejně tak přezkoumání stupně nezávislosti „orgánu dohledu“ vytvořeného zamýšlenou dohodou vyžaduje zohlednit kanadské právní předpisy: viz dále body 311 až 316 tohoto stanoviska.

slučitelnosti zamýšlené dohody několik pravidel této dohody, která nebyla výslovně předmětem žádosti o posudek podané Komisí, a posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (EU:C:2009:739, body 96 až 105), ve kterém Soudní dvůr odmítl návrh žadatele omezit jeho přezkum na určité části návrhu dotčené dohody, která byla předmětem žádosti o posudek, již jsou toho jasným příkladem.

166. V probíhajícím řízení se domnívám, že je vhodné, aby Soudní dvůr zahrnul do svého přezkumu slučitelnosti ustanovení zamýšlené dohody, například její články 18 a 19, která nebyla předmětem zvláštních výtek Parlamentu v jeho žádosti o posudek, ale která si zasluhují pozornost Soudního dvora. Dodávám, že Parlament a ostatní zúčastnění měli příležitost zformulovat vyjádření k těmto článkům buď v rámci svých odpovědí na písemné otázky položené Soudním dvorem, nebo na jednání před Soudním dvorem.

167. A konečně s přihlédnutím k diskusím před Soudním dvorem považuji za užitečné připomenout, že na základě čl. 218 odst. 11 SFEU normy, vůči kterým lze provést přezkum slučitelnosti zamýšlené dohody, zahrnují výlučně normy primárního unijního práva, a sice v projednávané věci Smlouvy a práva uvedená v Listině [57], avšak nikoli sekundární právo. V tomto ohledu nic nebrání tomu, aby Soudní dvůr zahrnul do svého přezkumu hmotněprávní platnosti zamýšlené dohody ustanovení primárního práva neuvedená v otázce položené Parlamentem, jako je článek 47 Listiny, pokud se to jeví nezbytné pro účely řízení o posudku a pokud měli zúčastnění příležitost se k těmto ustanovením vyjádřit. Tak tomu je v případě respektování práva na účinnou právní ochranu zaručeného článkem 47 Listiny.

168. Po učinění těchto poznámek se budou následující úvahy dotýkat především kritérií použití článků 7 a 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny. I když to není zásadně zpochybněno, přezkoumám, zda ustanovení zamýšlené dohody představují zásah do základních práv na soukromý život a ochranu osobních údajů a zda může být tento zásah odůvodněný. Kontroverzní se jeví zajisté přezkum odůvodnění zásahu, zcela konkrétněji jeho přiměřenost.

2. K existenci zásahu do práv zaručených články 7 a 8 Listiny

169. Aniž by bylo třeba přezkoumat individuálně a vyčerpávajícím způsobem 19 kategorií údajů PNR vyjmenovaných v příloze k zamýšlené dohodě, je nesporné, že se vztahují zejména k totožnosti, státní příslušnosti a adrese cestujících, všem kontaktním údajům (adresa bydliště, e-mailová adresa, telefon) cestujícího, který provedl rezervaci, informacím týkajícím se použitého platebního prostředku, případně včetně čísla kreditní karty, která sloužila k rezervaci letu, informacím týkajícím se zavazadel, cestovním zvykům cestujících, jakož i informacím týkajícím se dodatečných služeb požadovaných cestujícími ohledně jejich případných zdravotních problémů, včetně pohyblivosti, nebo jejich požadavků na stravu během letu, které mohou poskytnout informace zejména o zdravotním stavu jednoho či několika cestujících, jejich etnickém původu nebo jejich náboženském přesvědčení.

170. Tyto údaje se jako celek dotýkají sféry soukromého, či dokonce intimního života osob a nezpochybnitelně se vztahují k jedné nebo několika „identifikovaným nebo identifikovatelným fyzickým osobám“ [58]. Z hlediska judikatury Soudního dvora je tedy nepochybné, že systematické předávání údajů PNR kanadským veřejným orgánům, přístup k těmto údajům a využívání a uchovávání těchto údajů po dobu pěti let stejnými orgány, jakož i případně jejich následné předání dalším veřejným orgánům, včetně orgánů jiných třetích zemí, na základě zamýšlené dohody jsou

57 – Připomínám, že v souladu s čl. 6 odst. 1 SEU má Listina „stejnou právní sílu jako Smlouvy“.

58 – Viz ohledně kritéria použití článků 7 a 8 Listiny rozsudky ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 52), ze dne 24. listopadu 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 42), a ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 26).

operace, které spadají do oblasti působnosti základního práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného článkem 7 Listiny, jakož i základního práva „úzce spojeného“ [59], ale nicméně odlišného, týkajícího se ochrany osobních údajů zaručeného článkem 8 odst. 1 Listiny, a představují zásah do těchto základních práv.

171. Soudní dvůr již totiž rozhodl, pokud jde o článek 8 EÚLP, na kterém jsou založeny články 7 a 8 Listiny [60], že sdělení osobních údajů třetí osobě, v dané věci veřejnému orgánu, vykazuje povahu zásahu ve smyslu tohoto článku [61] a že povinnost uchovávat údaje, vyžadovaná veřejnými orgány, jakož i následný přístup příslušných vnitrostátních orgánů k údajům týkajícím se soukromého života představují rovněž samy o sobě zásah do práv zaručených článkem 7 Listiny [62]. Stejně tak unijní akt, který ukládá jakoukoliv formu zpracování osobních údajů, představuje zásah do základního práva na ochranu údajů, stanoveného v článku 8 Listiny [63]. Toto posouzení se použije *mutatis mutandis* ve vztahu k unijnímu aktu, který má formu mezinárodní dohody uzavřené Unií, jako je zamýšlená dohoda, jejímž cílem je zejména umožnit jednomu nebo několika veřejným orgánům třetí země zpracovávat a uchovávat osobní údaje o cestujících v letecké dopravě. Legalita takového aktu je totiž podmíněna dodržením základních práv chráněných v unijním právním řádu [64], zejména práv zaručených články 7 a 8 Listiny.

172. Okolnost uvedená vládou Spojeného království, že by osoby dotčené zamýšlenou dohodou nebo přinejmenším velká většina z nich neutrpěly nepříznivé následky z důvodu tohoto zásahu, není důležitá k prokázání existence takového zásahu [65].

173. Stejně tak není relevantní skutečnost, že je možné, že sdělené informace nebo přinejmenším většina z nich nepředstavují citlivé údaje [66].

174. Uvádím ostatně, že smluvní strany si byly zcela vědomy zásahu, který představují předání, využití, uchování a následné předání údajů PNR stanovené zamýšlenou dohodou, neboť – jak vyplývá výslovně z její preambule – právě z důvodu tohoto zásahu se zamýšlená dohoda snaží uvést v soulad požadavky týkající se veřejné bezpečnosti a respektování základních práv na ochranu soukromého života a osobních údajů.

175. Je skutečností, že snaha o takové uvedení do souladu smluvními stranami může snížit intenzitu nebo závažnost zásahu, který zahrnuje zamýšlená dohoda, do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny.

59 – Viz zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 47), a ze dne 24. listopadu 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 41).

60 – Podle vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) „odpovídají“ práva zaručená článkem 7 Listiny právům zaručeným článkem 8 EÚLP, zatímco článek 8 Listiny je „založen“ jak na článku 8 EÚLP, tak na Úmluvě Rady Evropy (č. 108) ze dne 28. ledna 1981 o ochraně fyzických osob se zřetelem k automatizovanému zpracování osobních údajů, ratifikované všemi členskými státy.

61 – Rozsudek ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, bod 74).

62 – Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 34 a 35).

63 – Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 29 a 36).

64 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 284 a 285).

65 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, bod 75), ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 33), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 87).

66 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další (C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, bod 75); ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 33), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 87).

176. Nic to nemění na tom, že zásah, který vyplývá ze zamýšlené dohody, je určitého rozsahu a nezanedbatelné závažnosti. Týká se totiž systematicky všech cestujících na letech mezi Kanadou a Evropskou unií, tedy několika desítek milionů osob ročně [67]. Na druhé straně, jak tvrdila většina zúčastněných, je nesporné, že předávání objemného množství osobních údajů o cestujících v letecké dopravě, mezi kterými figurují citlivé údaje, vyžadující pojmově automatizované zpracování, jakož i uchovávání těchto údajů po dobu pěti let, má za cíl provést případně zpětně porovnání těchto údajů s předem stanovenými schématy jednání „rizikového“ nebo „znepokojujícího“ v souvislosti s teroristickou činností nebo závažnou nadnárodní trestnou činností za účelem identifikace osob dosud neznámých policejním orgánům nebo osob, které nebyly podezřelé. Tyto vlastnosti, zjevně inherentní režimu PNR vytvořenému zamýšlenou dohodou, přitom mohou vytvářet mylný dojem, že všichni dotčení cestující jsou přeměněni na potenciální podezřelé [68].

177. Je třeba nicméně dodat, že na rozdíl od Parlamentu se nedomnívám, že je toto zjištění nutno rozšířit na shromažďování údajů PNR leteckými dopravci.

178. Zamýšlená dohoda totiž neupravuje shromažďování těchto údajů, ale vychází z právní a faktické domněnky, že letečtí dopravci shromažďují v každém případě údaje PNR pro své vlastní obchodní využití. Je zajisté nepopiratelné, že některá ustanovení zamýšlené dohody evokují shromažďování údajů PNR. Její čl. 4 odst. 2 tak stanoví, že Kanada nebude požadovat, aby letecký dopravce poskytl prvky údajů PNR, které letecký dopravce ještě neshromáždil či nemá ještě v držení. Stejně tak článek 11 zamýšlené dohody ukládá Kanadě zajistit, aby příslušný kanadský orgán zpřístupnil na svých internetových stránkách zejména „důvod shromažďování údajů PNR“, přičemž smluvní strany musí také spolupracovat zejména s odvětvím letecké dopravy v zájmu podpory transparentnosti „pokud možno v době rezervace“ a cestujícím poskytují „důvody shromažďování údajů PNR“. I když lze takovou povinnost transparentnosti podle mého názoru ve vhodný okamžik posílit povinností, aby byla v okamžiku rezervace letů systematicky poskytována individuální informace o důvodech shromažďování, nic to nemění na tom, že zamýšlená dohoda neupravuje shromažďování ve vlastním slova smyslu ani jeho zvláštní podmínky, které spadají do pravomoci leteckých dopravců, kteří musí v tomto ohledu jednat v souladu s relevantními ustanoveními vnitrostátního a unijního práva.

179. Shromažďování údajů PNR tedy nepředstavuje zpracování osobních údajů, které by zahrnovalo zásah do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny, *který vyplývá ze samotné zamýšlené dohody*. S přihlédnutím k pravomoci Soudního dvora vymezené v rámci řízení o posudku tedy nebude tato operace předmětem následujících úvah.

180. Bez ohledu na toto zjištění týkající se shromažďování údajů PNR to nic nemění na tom, že z důvodů uvedených v bodech 170 až 176 tohoto stanoviska zamýšlená dohoda podle mého názoru zahrnuje závažný zásah do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny. Aby byl tento zásah povolený, musí být odůvodněný.

3. K odůvodnění zásahu do práv zaručených články 7 a 8 Listiny

181. Ani právo na respektování soukromého a rodinného života, ani právo na ochranu osobních údajů se nejeví jako absolutní výsady.

67 – Podle informací předaných Soudnímu dvoru mezi dubnem 2014 a březnem 2015 cestovalo letecky mezi Kanadou a Evropskou unií 28 milionů cestujících.

68 – Je třeba uvést, že v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 37), Soudní dvůr rozhodl, že dojmy nebo pocity vyvolané u veřejnosti dotčené právní úpravou týkající se zpracování a uchovávání osobních údajů mají určitý význam v kontextu posouzení zásahu do základních práv zaručených článkem 7 a čl. 8 odst. 1 Listiny.

182. Článek 52 odst. 1 Listiny tak připouští, že výkonu takových práv, jako jsou práva zakotvená článkem 7 a čl. 8 odst. 1 Listiny, lze stanovit omezení za podmínky, že jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a že při dodržení zásady proporcionality jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

183. Kromě toho čl. 8 odst. 2 Listiny povoluje zpracování osobních údajů „k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“.

184. Ohledně jedné z podmínek stanovených v čl. 8 odst. 2 Listiny bez dalšího podotýkám, že cílem zamýšlené dohody není založit zpracování údajů PNR předávaných příslušnému kanadskému orgánu na souhlasu cestujících v letecké dopravě [69]. S přihlédnutím k povinnosti uložené leteckým dopravcům předávat kategorie údajů PNR obsažené v příloze zamýšlené dohody se tito cestující nemohou bránit proti předání uvedených údajů, chtějí-li letecky vycestovat do Kanady. Navíc okolnost uvedená na jednání před Soudním dvorem, podle které lze některé údaje PNR obsahující například citlivé údaje sdělit leteckému dopravci pouze tehdy, je-li požadováno poskytnutí zvláštních služeb, v žádném případě neznamená, že by tento cestující souhlasil se zpracováním těchto údajů příslušným kanadským orgánem pro účely článku 3 zamýšlené dohody.

185. Navíc před Soudním dvorem nebylo tvrzeno a ani se mi nezdá, že by vyplývající ze zamýšlené dohody mohl porušit „podstatu“ základních práv zakotvených v článku 7 a v čl. 8 odst. 1 Listiny ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

186. Zaprvé totiž povaha údajů PNR, které jsou předmětem zamýšlené dohody, neumožňuje vyvodit přesné závěry o podstatě soukromého života dotčených osob. Zůstávají omezeny na letecké cestovní zvyklosti mezi Kanadou a Evropskou unií. Navíc zamýšlená dohoda stanoví ve svých článcích 8, 16, 18 a 19 řadu záruk týkajících se maskování a postupné anonymizace údajů PNR, které byly sděleny kanadským orgánům a jimi využity a uchovány a případně následně předány, jejichž cílem je zajistit ochranu soukromého života.

187. Zadruhé, pokud jde o podstatu ochrany osobních údajů, je třeba uvést, že na základě článku 9 zamýšlené dohody Kanada musí zejména „zajistit ochranu, bezpečnost, důvěrnost a integritu údajů“, jakož i zavést „regulační, procedurální nebo technická opatření na ochranu údajů PNR proti náhodnému, nedovolenému nebo neoprávněnému přístupu, zpracování nebo ztrátě“. Navíc jakékoli narušení zabezpečení údajů podléhá účinným a odrazujícím nápravným opatřením, k nimž se mohou případně připojit sankce.

188. Je tedy třeba přezkoumat, zda jsou splněny ostatní podmínky pro odůvodnění stanovené v čl. 8 odst. 2 Listiny, jakož i podmínky stanovené v čl. 52 odst. 1 Listiny, které se ostatně částečně překrývají.

189. Nebudu se zbytečně zdržovat dvěma z těchto podmínek, a sice že zásah musí být „stanoven zákonem“ [oddíl a)] a že musí odpovídat cíli obecného zájmu (nebo „na základě jiného oprávněného důvodu“, podle znění čl. 8 odst. 2 Listiny) [oddíl b)], které se mi zdají zjevně splněny. Naopak delší budou úvahy, které jsou věnovány otázce přiměřenosti zásahu [oddíl c)].

69 – Jak již bylo uvedeno, čl. 11 odst. 1 zamýšlené dohody uvádí pouze informace zpřístupněné na internetové stránce příslušného kanadského orgánu, zatímco odstavec 2 tohoto článku zmiňuje relativně vágní povinnost v zájmu podpory transparentnosti spolupracovat, pokud možno v době rezervace, a cestujícím poskytovat zejména důvody shromažďování a využívání údajů PNR.

a) Zásah „stanovený zákonem“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny

190. Pokud jde o první bod, lze vesměs formální pochybnosti vyjádřené Parlamentem ohledně „zákonného“ původu zásahu zjevně rozptýlit. Podle judikatury ESLP znamená výraz „v souladu se zákonem“ stanovený v čl. 8 odst. 2 EÚLP zejména to, že dotčené opatření má základ ve vnitrostátním právu [70] a musí být chápáno v jeho hmotněprávním, a nikoliv formálním pojetí [71]. ESLP například připouští, že tuto podmínku splňují nepsaná pravidla [72]. Navíc ESLP již rozhodl, že mezinárodní smlouva začleněná do vnitrostátního práva tento požadavek také splňuje [73].

191. Stejně jako ESLP Soudní dvůr potvrzuje hmotněprávní, a nikoliv formální pojetí výrazu „stanoven zákonem“ obsaženého v čl. 52 odst. 1 Listiny. Považoval tak tuto podmínku za splněnou v případě omezení práv zaručených články 7 a 8 Listiny ustanoveními nařízení Unie, přijatými Komisí [74] a Radou [75], aniž by tedy byl Parlament zapojen jako „společný normotvůrce“ do přijetí těchto aktů.

192. V projednávané věci je nesporné, že akt o uzavření zamýšlené dohody lze přijmout Radou pouze tehdy, pokud na základě čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) SFEU byla zamýšlená dohoda předtím schválena Parlamentem, neboť tato dohoda zahrnuje oblasti, a sice oblasti policejní spolupráce a uchovávání osobních údajů, na které se použije řádný legislativní postup. Po provedení těchto postupů v souladu s čl. 216 odst. 2 SFEU bude dohoda nedílnou součástí unijního právního řádu a bude mít přednost před akty sekundárního práva [76]. Z toho podle mého názoru vyplývá, že zásah, který vyplývá ze zamýšlené dohody, je skutečně „stanoven zákonem“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

193. Stále v tomto ohledu bych rád dodal, i když to nebylo předmětem diskuse mezi zúčastněnými v probíhajícím řízení, že zamýšlená dohoda podle mého názoru obecně splňuje druhou část pokrytou výrazem „stanoven zákonem“ ve smyslu článku 8 EÚLP, vykládané ESLP, a sice část „postavení zákona“. Podle judikatury ESLP tento výraz v podstatě vyžaduje, aby bylo dotčené opatření dostupné a dostatečně předvídatelné, tedy jinak řečeno, aby používalo dostatečně jasné výrazy, aby bylo všem dostatečným způsobem sděleno, za jakých okolností a za jakých podmínek opravňuje veřejnou moc použít opatření, která zasahují do jejich práv chráněných EÚLP [77]. Poté, co bude zamýšlená dohoda uzavřena, bude přitom v plném znění zveřejněna v *Úředním věstníku Evropské unie*, což zjevně splňuje kritérium dostupnosti. Ohledně kritéria předvídatelnosti se bez ohledu na zvláštní – byť četné – úvahy týkající se dosahu a stupně přesnosti a jasnosti několika ustanovení zamýšlené dohody, které budou uvedeny dále [78], rovněž domnívám, že celkově je znění zamýšlené dohody dostatečně jasné, aby umožňovalo všem dotčeným osobám dostatečným způsobem pochopit podmínky a okolnosti, za kterých jsou údaje PNR předávány kanadským orgánům a těmito orgány zpracovány, uchovávány a případně dále sdělovány, a upravit v důsledku toho své jednání. Mimoto článek 11 zamýšlené dohody stanoví řadu dodatečných opatření, která musí být přijata smluvními stranami a která umožňují zajistit sdělení informací veřejnosti, které se vztahují zejména k důvodům pro shromažďování údajů PNR, jakož i pro jejich využití a sdělení.

70 – Viz zejména ESLP, 24. dubna 1990, Kruslin v. Francie (CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, bod 27), a ESLP, 1. července 2008, Liberty a další v. Spojené království (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, bod 59).

71 – Viz ESLP, 1. prosince 2015, Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova v. Portugalsko (CE:ECHR:2015:1201JUD006943610, bod 47).

72 – Viz ESLP, 2. srpna 1984, Malone v. Spojené království (CE:ECHR:0802JUD000869179, bod 66).

73 – Viz ESLP, 6. července 2010, Neulinger a Shuruk v. Švýcarsko (CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, bod 99), a ESLP, 12. června 2014, Fernández Martínez v. Španělsko (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, bod 118).

74 – Rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 66).

75 – Rozsudek ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 35).

76 – Viz zejména rozsudky ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 42), a ze dne 13. ledna 2015, Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4, bod 52).

77 – Viz zejména v tomto smyslu ESLP, 12. června 2014, Fernández Martínez v. Španělsko (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, bod 117 a citovaná judikatura).

78 – Viz obecně úvahy obsažené v bodech 217 až 320 tohoto stanoviska.

b) Zásah, který odpovídá cíli obecného zájmu

194. Zásah, který vyplývá ze zamýšlené dohody, dle mého názoru jistě odpovídá cíli obecného zájmu ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny, a sice cíli boje proti terorismu a závažné (nadnárodní) trestné činnosti za účelem zaručení veřejné bezpečnosti, tak jak je to zejména upřesněno v preambuli a článcích 1 a 3 zamýšlené dohody. Nikdo ze zúčastněných nezpochybnil oprávněnost sledování takového cíle zamýšlenou dohodou. Povaha obecného zájmu tohoto cíle pro účely použití čl. 52 odst. 1 Listiny, formulovaná mírně odlišně, byla ostatně již uznána Soudním dvorem v jeho judikatuře [79].

195. Je tedy třeba v této fázi přezkoumat, zda je zásah do práv zaručených článkem 7 a čl. 8 odst. 1 Listiny přiměřený vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli.

c) K přiměřenosti zásahu, který zahrnuje zamýšlená dohoda

i) Obecné úvahy

196. Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení těchto cílů [80].

197. V tomto ohledu zúčastnění nejprve diskutovali rozsah soudního přezkumu dodržení těchto podmínek. Zatímco Parlament, estonská vláda a EIOÚ zastávají nutnost striktního přezkumu dodržení těchto podmínek, stejně jako Soudní dvůr připustil v rozsudcích ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), a ze dne 6. října 2015 Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), hájí Irsko, francouzská vláda a vláda Spojeného království v podstatě myšlenku, že by Soudní dvůr měl omezit rozsah svého přezkumu a přiznat širší prostor pro volné uvážení orgánům, jedná-li se o přijetí aktu, který je součástí kontextu mezinárodních vztahů, a s ohledem na omezenou povahu zásahu, který tento akt zahrnuje.

198. Teze těchto posledně uvedených zúčastněných mě nepřesvědčuje.

199. Jsem sice ochoten připustit, že rozsah prostoru pro volné uvážení orgánů se může ukázat odlišný podle toho, zda je zamýšleno přijetí aktu sekundárního práva Unie nebo uzavření mezinárodní dohody, které pojmově předpokládá vyjednávání s jednou nebo několika třetími zeměmi. Je zjevné, že ve zvláštním kontextu údajů PNR sdělených třetím zemím za účelem jejich zpracování je jasně vhodnější uzavřít mezinárodní dohodu, zajišťující cestujícím v letecké dopravě, kteří jsou občany Unie, dostatečnou ochranu soukromého života a osobních údajů, která odpovídá v největším možném rozsahu požadavkům unijního práva, spíše než ponechat na každé dotčené třetí zemi úplnou svobodu jednostranně uplatňovat své vlastní vnitrostátní právní předpisy.

200. Přestože si tyto úvahy zasluhují, abychom je brali na zřetel, nemůže Soudní dvůr upustit od výkonu striktního přezkumu respektování požadavků vyplývajících ze zásady proporcionality a konkrétněji náležité povahy úrovně ochrany základních práv zaručených v Unii, zpracovává-li a využívá-li Kanada údaje PNR na základě zamýšlené dohody.

79 – Viz rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 42).

80 – Viz zejména rozsudky ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 74), a ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 46).

201. Nezbytnost zajistit soudní přezkum této povahy spočívá jednak na významné úloze, kterou hraje ochrana osobních údajů z hlediska základního práva na respektování soukromého života, a jednak na rozsahu a závažnosti zásahu do tohoto práva [81], což může zahrnovat značný počet osob, jejichž základní práva mohou být porušena v případě předání osobních údajů třetí zemi [82]. Jak jsem již přitom uvedl, zásah, který zahrnuje zamýšlená dohoda, do práv zaručených články 7 a 8 Listiny, se jeví jako zásah určitého rozsahu a nezanedbatelné závažnosti.

202. Ve stejném duchu z rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, body 72 a 78), vyplývá, že orgány disponují omezenou posuzovací pravomocí ohledně přiměřené úrovně ochrany zajišťované třetí zemí, do které jsou předávány osobní údaje, což implikuje striktní přezkum kontinuity vysoké úrovně ochrany osobních údajů, stanovené v unijním právu.

203. I když se přitom, jak jsem již uvedl, zamýšlená dohoda nemůže omezovat na rozhodnutí konstatující, že příslušný kanadský orgán zajišťuje přiměřenou úroveň ochrany, článek 5 zamýšlené dohody stanoví, že s výhradou dodržení této dohody se má za to, že příslušný kanadský orgán poskytuje přiměřenou úroveň ochrany údajů PNR pro účely jejich zpracování a používání ve smyslu relevantního unijního právního předpisu týkajícího se ochrany údajů. Úmyslem smluvních stran je skutečně zaručit, aby mohla být zajištěna vysoká úroveň ochrany osobních údajů dosažená v Unii, jsou-li údaje PNR předány do Kanady. S přihlédnutím k tomuto úmyslu nespatřuji žádný důvod, který by odůvodňoval, aby Soudní dvůr neprovedl striktní přezkum dodržení zásady proporcionality.

204. Připouštím, stejně jako Soudní dvůr připustil v bodě 74 rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), že prostředky, které Kanada může použít k zajištění přiměřené úrovně ochrany, se mohou lišit od prostředků zavedených v rámci Unie. Nic to ale nemění na tom, že – jak rovněž upřesnil Soudní dvůr ve stejném bodě téhož rozsudku – tyto prostředky se musí v praxi ukázat jako účinné k zajištění ochrany, která je „v zásadě rovnocenná“ ochraně zaručené v rámci Unie. V tomto ohledu nelze omezit přezkum Soudního dvora stran otázky, zda je úroveň ochrany plynoucí z ustanovení zamýšlené dohody „v zásadě rovnocenná“ s úrovní zaručenou unijním právem.

ii) Ke způsobilosti zásahu dosáhnout cíle veřejné bezpečnosti sledovaného zamýšlenou dohodou

205. Po objasnění tohoto bodu se nedomnívám, že existují skutečné překážky pro uznání toho, že zásah, který zahrnuje zamýšlená dohoda, je způsobilý k dosažení cíle veřejné bezpečnosti, zejména boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti, který tato dohoda sleduje. Jak totiž zejména tvrdila vláda Spojeného království a Komise, předání údajů PNR za účelem jejich analýzy a jejich uchování umožňuje kanadským orgánům mít dodatečné možnosti identifikace cestujících, doposud neznámých a nepodezřelých, kteří by mohli mít vztahy s jinými osobami nebo cestujícími zapojenými do teroristické sítě nebo účastnícími se závažné nadnárodní trestné činnosti. Tyto údaje, jak dokládají statistiky předané vládou Spojeného království a Komisí ohledně minulého jednání kanadských orgánů, představují cenné nástroje pro vyšetřování trestných činů [83], které rovněž mohou z hlediska zejména policejní spolupráce zavedené zamýšlenou dohodou podpořit předcházení a odhalování teroristických činů nebo závažné nadnárodní trestné činnosti v rámci Unie.

206. I když neúčast Dánského království může snížit způsobilost opatření stanovených zamýšlenou dohodou přispět k posílení bezpečnosti v rámci Unie, nezdá se, že by sama o sobě mohla vést k nezpůsobilosti zásahu dosáhnout cíle veřejné bezpečnosti sledovaného uvedenou dohodou. Jednak totiž všichni letečtí dopravci, kteří zajišťují spojení do Kanady, podléhají povinnosti předávat

81 – Viz rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 48).

82 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 78).

83 – Viz obdobně rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 49).

příslušnému kanadskému orgánu údaje PNR, které shromáždí[84], a jednak je příslušný kanadský orgán pověřen na základě článku 19 zamýšlené dohody zpřístupněním údajů PNR mimo Kanadu, a s výhradou dodržení striktních podmínek v závislosti na konkrétním případu, veřejným orgánům, jejichž funkce jsou přímo spojeny s účelem uvedeným v článku 3 uvedené dohody[85].

iii) K striktně nezbytné povaze zásahu

207. Pokud jde o striktně nezbytnou povahu zásahu, který zahrnuje zamýšlená dohoda, jeho posouzení musí podle mého názoru vést k ověření, zda smluvní strany provedly „vyvážené poměření" na jedné straně mezi cílem boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti a na druhé straně cílem ochrany osobních údajů při respektování soukromého života dotčených osob[86].

208. Takové vyvážené poměření se musí podle mého názoru odrážet v ustanoveních zamýšlené dohody. Tato ustanovení tak musí stanovit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití opatření, které stanoví zásah do práv zaručených články 7 a 8 Listiny, a stanovit minimální požadavky, tak aby dotčené osoby měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit jejich osobní údaje proti riziku zneužití a proti veškerému neoprávněnému přistupování k údajům a jejich protiprávnímu využívání[87]. Ustanovení zamýšlené dohody tak musí spočívat v opatřeních, která co nejméně zasahují do práv uznaných články 7 a 8 Listiny a zároveň přispívají účinně k cíli veřejné bezpečnosti sledovanému zamýšlenou dohodou[88]. Toto zjištění znamená, že nestačí si představit obecně existenci alternativních opatření, která méně zasahují do dotčených základních práv. Je ještě třeba, aby tato alternativní opatření byla dostatečně účinná[89], tedy aby vykazovala podle mého názoru srovnatelnou účinnost s opatřeními stanovenými zamýšlenou dohodou za účelem dosažení cíle veřejné bezpečnosti, který tato dohoda sleduje.

209. V tomto ohledu zúčastnění diskutovali jak striktně nezbytnou povahu dohod PNR obecně, tak i některá ustanovení zamýšlené dohody. Jelikož jsou oba tyto aspekty podle mého názoru bytostně propojeny, domnívám se, že je třeba je projednat při přezkumu jednotlivých částí zamýšlené dohody.

210. Budu se tedy soustředit na osm následujících bodů, které byly specificky předmětem žádosti o posudek nebo které byly diskutovány mezi zúčastněnými během řízení před Soudním dvorem, a sice: kategorie údajů PNR uvedené v zamýšlené dohodě, dostatečně přesná povaha účelu, za kterým je zpracování údajů PNR povoleno, určení příslušného orgánu pověřeného zpracováním údajů PNR, automatizované zpracování údajů PNR, přístup k údajům PNR, uchovávání údajů PNR, následné předávání údajů PNR a nakonec dohled a soudní přezkum stanovené zamýšlenou dohodou.

– Ke kategoriím údajů PNR uvedeným v zamýšlené dohodě

211. Jak již bylo uvedeno, stanoví zamýšlená dohoda předávání 19 kategorií údajů PNR shromažďovaných leteckými dopravci za účely rezervací letů, stanovených v příloze této dohody, příslušnému kanadskému orgánu.

84 – Podle zúčastněných zajišťuje letecká spojení mezi Dánskem a Kanadou pouze Air Canada.

85 – Vzhledem k tomu, že se Dánské království neúčastní zamýšlené dohody, musí být tedy považováno za třetí zemi pro účely této dohody, jejíž vztahy spolupráce mezi příslušným kanadským orgánem a jeho vlastními orgány jsou upraveny článkem 19 zamýšlené dohody.

86 – V tomto smyslu viz obdobně rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 77).

87 – V tomto smyslu viz, rozsudky ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 54), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 91).

88 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 86), a ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 46).

89 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 53).

212. Před Soudním dvorem předložili zúčastnění vyjádření k významu některých z těchto kategorií, jejich případnému dvojímu použití s údaji shromažďovanými kanadskými orgány za účelem kontroly hranic nebo od 15. března 2016 za účelem vydání elektronického cestovního povolení (dále jen „eTA“), jakož i k určování údajů PNR, které mohou obsahovat citlivé údaje. V tomto ohledu během řízení před Soudním dvorem Komise uvedla, že pouze kolonka 17 obsažená v příloze zamýšlené dohody, nadepsaná „obecné poznámky, včetně dalších služebních informací (OSI), zvláštních služebních informací (SSI) a zvláštního služebního požadavku (SSR)“, může obsahovat citlivé údaje ve smyslu zamýšlené dohody. Mimoto z diskusí před Soudním dvorem vyplynulo, že informace obsažené v kolonce 17 jsou předávány pouze tehdy, pokud osoba, která provede rezervaci letu, vyžaduje některé služby na palubě, jako jsou asistenční služby spojené případně se zdravotními problémy nebo problémy s pohyblivostí nebo se zvláštními požadavky na stravu, které mohou případně poskytnout informace o zdravotním stavu, etnickém původu nebo náboženském přesvědčení této osoby nebo cestujících, kteří ji doprovázejí.

213. Je nesporné, že 19 kategorií údajů PNR, jejichž předání příslušnému kanadskému orgánu je stanoveno zamýšlenou dohodou, odpovídá kategoriím, které se objevují v rezervačních systémech leteckých společností. Tyto kategorie odpovídají rovněž údajům PNR stanoveným v příloze I pokynů o údajích z evidence cestujících přijatých Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO) a zveřejněných v roce 2010 [90]. Údaje obsažené v těchto kategoriích jsou tedy subjektům působícím v odvětví letecké dopravy dobře známy. Tyto údaje se týkají v konečném výsledku všech informací nutných pro provedení rezervace letu bez ohledu na použité rezervační nebo platební prostředky, zvolený itinerář nebo případně požadované služby na palubě.

214. Kromě toho, jak uvedly Irsko, vláda Spojeného království a Komise, údaje PNR jako celek zahrnují dodatečné informace ve vztahu k údajům shromažďovaným pro účely kontroly hranic kanadskými imigračními orgány. Předběžné informace o cestujícím (API) životopisné povahy a týkající se zvoleného letu, které jsou shromažďovány leteckými dopravci, mají za hlavní cíl usnadnit a urychlit kontroly totožnosti cestujících na hranici a umožnit případně zabránit nástupu osob, kterým byl uložen například zákaz pobytu, nebo podrobit určité, již identifikované, cestující posílené kontrole na hranici [91]. Stejně tak v Kanadě je nový požadavek eTA součástí ochrany imigračního programu této země, neboť vyžaduje u každé osoby, která hodlá letecky přicestovat do Kanady a která nepodléhá vízové povinnosti, získat na základě životopisných informací vztahujících se k přijetí a pobytu v Kanadě elektronicky předběžné cestovní povolení, jehož doba platnosti je nejvýše pět let [92]. Tento druh údajů však neumožňuje získat informace o rezervačních prostředcích, použitých platebních prostředcích, jakož i o cestovních zvyklostech, jejichž porovnání vykazuje určitou užitečnost v rámci boje proti terorismu a jiné závažné nadnárodní trestné činnosti. Bez ohledu na použité metody ke zpracování těchto údajů nejsou tedy API a údaje vyžadované k vydání eTA dostatečné pro dosažení cíle veřejné bezpečnosti sledovaného zamýšlenou dohodou se srovnatelnou účinností.

215. Je pravda, že tyto kategorie údajů PNR jsou předávány kanadským orgánům ve vztahu ke všem cestujícím, kteří využijí leteckého spojení mezi Kanadou a Evropskou unií, aniž by existovala indicie o tom, že jednání těchto cestujících může mít souvislost s teroristickou činností nebo závažnou nadnárodní trestnou činností.

90 – Viz Dokument 9944, schválený Generálním tajemníkem ICAO a zveřejněným jeho jménem. Anglická verze tohoto dokumentu je dostupná na následující internetové adrese: www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New Doc 9944 1st Edition PNR.pdf

91 – Viz v tomto ohledu bod 3.8 Guidelines on Advance Passenger Information (API) vydanými v roce 2010 v rámci Světové celní organizace, Mezinárodního sdružení letecké dopravy a ICAO, dostupné na následující adrese: http://www.icao.int/Security/FAL/Documents/2010 %20API%20Guidelines%20Final%20Version.ICAO.2011 %20full%20x2.pdf. V Evropské unii je shromažďování API upraveno směrnicí Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících (Úř. věst. 2004, L 261, s. 24; Zvl. vyd. 19/07, s. 74).

92 – Viz zejména informace obsažené na stránce kanadského ministerstva občanství a přistěhovalectví (Citizenship and Immigration Canada): www.cic.gc.ca/francais/visiter/demande-qui.asp

216. Nicméně, jak vysvětlili zúčastnění, samotným zájmem režimů PNR bez ohledu na to, zda jsou přijaty jednostranně nebo jsou předmětem mezinárodní dohody, je právě zaručit hromadné předávání údajů, které umožní kanadským orgánům identifikovat za pomoci nástrojů automatizovaného zpracování a postupů nebo předem stanovených kritérií po posouzení jednotlivce, neznámé pro trestní orgány, kteří ale mohou představovat „zájem“ nebo „riziko“ pro veřejnou bezpečnost, a kteří tudíž mohou následně podléhat důkladnějším individuálním kontrolám.

217. Přesto mám vážné pochybnosti ohledně dostatečně jasné a přesné povahy znění některých kategorií údajů PNR obsažených v příloze zamýšlené dohody. Některé z nich jsou totiž formulovány velmi či dokonce nadměrně otevřeně, aniž by přiměřeně informovaná osoba mohla určit povahu nebo dosah osobních údajů, které mohou tyto kategorie obsahovat. V tomto ohledu mám na mysli zvláště kolonku 5 týkající se „dostupných informací o často cestující osobě a o výhodách (například bezplatné letenky, lepší podmínky atd.)“, kolonku 7, nadepsanou „veškeré dostupné kontaktní informace (včetně informací o zdroji)“, jakož i již zmíněnou kolonku 17, týkající se „obecných poznámek“. Vysvětlení poskytnutá Komisí v jejích odpovědích na písemné otázky položené Soudním dvorem neumožnily tyto pochybnosti rozptýlit. Zejména pokud jde o kolonku 7, tento orgán připustil, že se jedná nikoliv taxativně o „všechny kontaktní informace spojené s rezervací, mezi které patří zejména poštovní adresa nebo e-mailová adresa, telefonní číslo cestujícího, osoby nebo dále agentury, která provedla rezervaci letu“. Stejně tak, pokud jde o kolonku 17, Komise uvedla, že se týká všech „doplňujících informací vedle těch, které jsou uvedeny jinde v příloze zamýšlené dohody“.

218. Zamýšlená dohoda stanoví zajisté určité záruky za účelem zajistit, aby předané údaje nepřekročily seznam údajů uvedený v příloze zamýšlené dohody, které mají k dispozici letečtí dopravci. Z článku 4 odst. 3 zamýšlené dohody totiž vyplývá, že žádný jiný údaj nesmí být příslušnému kanadskému orgánu sdělen, neboť Kanada musí vymazat hned po přijetí jakýkoliv údaj, který jí byl předán, pokud není uveden na seznamu kategorií přílohy zamýšlené dohody. Jestliže v souladu s tím, co je uvedeno v kolonce 8 této přílohy, musí být dostupné informace týkající se platby letu předány příslušnému kanadskému orgánu, nemohou tak zahrnovat informace týkající se platebních podmínek za jiné služby, které nejsou spojeny přímo s letem, například nájem vozidla při příletu.

219. Nicméně s přihlédnutím k velmi, či dokonce nadměrně otevřené povaze některých kolonek je obzvláště obtížné pochopit, které údaje budou považovány za údaje, které nesmí být předány do Kanady a musí být v důsledku toho Kanadou vymazány na základě čl. 4 odst. 3 zamýšlené dohody. Dodávám, že je pravděpodobné, že se letecký dopravce rozhodne z důvodu usnadnění a snížení nákladů předat všechny údaje, které předtím shromáždil, bez ohledu na to, zda patří do kolonek uvedených v příloze zamýšlené dohody.

220. Domnívám se tedy, že za účelem zajištění právní bezpečnosti osob, jejichž osobní údaje jsou předávány a zpracovávány na základě zamýšlené dohody, a nezbytnosti stanovit jasná a přesná pravidla upravující věcnou působnost zamýšlené dohody, by kategorie údajů obsažené v příloze zamýšlené dohody měly být vypracovány stručněji a přesněji, aniž by mohl být ponechán prostor pro volné uvážení leteckým dopravcům nebo příslušným kanadským orgánům ohledně konkrétní působnosti těchto kategorií.

221. Nakonec se domnívám, že zamýšlená dohoda překračuje meze toho, co je striktně nezbytné, když do své působnosti zahrnuje předání údajů PNR, které mohou obsahovat citlivé údaje, které umožňují konkrétně poskytnout informace o zdravotním stavu nebo etnickém původu nebo náboženském přesvědčení dotčeného cestujícího nebo těch, kteří jej doprovázejí.

222. V tomto ohledu z informací sdělených Soudnímu dvoru vyplývá, že údaje PNR, které mohou obsahovat takové citlivé údaje, jsou sdělovány pouze fakultativně, tedy pouze tehdy, pokud si cestující vyžádá dodatečnou službu na palubě. Podle mého názoru je přitom zjevné, že osoba, která není dosud „identifikována“, ale spolupracuje s mezinárodní teroristickou sítí nebo se sítí závažné trestné činnosti nebo se jich účastní, se vyhne z důvodu obezřetnosti využívání těchto služeb, které by mohly zejména

poskytnout informace o jejím etnickém původu nebo jejím náboženském přesvědčení. Jelikož moderní vyšetřovací metody používané příslušnými kanadskými orgány spočívají podle toho, co bylo vysvětleno Soudnímu dvoru, v porovnávání shromážděných údajů PNR s postupy nebo typovými profily rizikových osob, které by mohly být založeny na takových citlivých údajích, neboť zamýšlená dohoda to nezakazuje, v konečném výsledku umožní pouze zpracovat citlivé údaje o osobách, které legitimně požádaly o některou z těchto asistenčních služeb na palubě a u kterých neexistuje a ani pravděpodobně nebude existovat žádné podezření. Riziko stigmatizace velkého počtu jednotlivců, kteří však nejsou podezřelí z žádného trestného činu, jež je spojeno s využitím takových citlivých údajů, považuji za obzvláště znepokojující a vede mě k tomu, že navrhuji Soudnímu dvoru, aby vyloučil tyto údaje z působnosti zamýšlené dohody. Navíc musím podotknout, že článek 8 dohody PNR uzavřené s Austrálií zakazuje jakékoliv zpracování citlivých údajů PNR. Toto zjištění vede bez podrobnějšího vysvětlení v zamýšlené dohodě ohledně striktní nezbytnosti zpracovávat citlivé údaje k tomu, že cíle boje proti terorismu a proti závažné nadnárodní trestné činnosti lze dosáhnout stejně účinným způsobem, aniž by takové údaje byly předávány do Kanady.

223. Dodávám, že záruky poskytnuté článkem 8 zamýšlené dohody týkajícím se „využití citlivých údajů“ jsou podle mého názoru nedostatečné k odůvodnění jiného přístupu než toho, který spočívá v navržení vyloučení citlivých údajů z působnosti zamýšlené dohody.

224. I přes opatření stanovená v čl. 8 odst. 1 až 4 zamýšlené dohody totiž odstavec 5 *in fine* tohoto článku opravňuje „Kanadu“ (a nikoliv výhradně příslušný kanadský orgán) uchovat citlivé údaje v souladu s čl. 16 odst. 5 zamýšlené dohody. Z tohoto ustanovení přitom zejména vyplývá, že tyto údaje lze uchovávat po dobu nejvýše pěti let, jsou-li tyto údaje „požadované pro jakékoli konkrétní opatření, přezkum, vyšetřování, vymáhání, soudní řízení, stíhání nebo vymáhání pokut, a to až do jejich ukončení“. Článek 16 odst. 5 zamýšlené dohody mimoto nijak neodkazuje na účely uvedené v článku 3 uvedené dohody na rozdíl od předcházejícího odstavce. Z toho vyplývá, že citlivé údaje občana Unie, který přiletěl do Kanady, by mohly být uchovány po dobu pěti let (a případně odmaskovány a analyzovány po tuto dobu) jakýmkoliv kanadským veřejným orgánem pro jakékoliv „konkrétní opatření“ nebo „přezkum“ nebo „soudní řízení“ bez jakéhokoliv vztahu s cílem sledovaným zamýšlenou dohodou, například – jak tvrdil Parlament – v případě řízení, které se týká smluvního práva nebo práva rodinného. Možnost, že k takovému případu dojde, vede k závěru, že smluvní strany v tomto ohledu neprovedly vyvážené poměření cílů sledovaných zamýšlenou dohodou.

225. S přihlédnutím k těmto úvahám se domnívám, že kategorie údajů PNR uvedené v příloze zamýšlené dohody by měly být vypracovány jasněji a přesněji a že by citlivé údaje měly být v každém případě vyloučeny z působnosti zamýšlené dohody. Z toho vyplývá, že využití citlivých údajů stanovené článkem 8 zamýšlené dohody je podle mého názoru neslučitelné s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny.

– K dostatečně přesné povaze účelu, pro který je zpracování údajů PNR povoleno

226. Jak jsem již uvedl, čl. 3 odst. 1 zamýšlené dohody stanoví, že příslušný kanadský orgán zpracovává údaje PNR získané v souladu s touto dohodou výhradně pro účely předcházení teroristickým trestným činům nebo závažné nadnárodní trestné činnosti, jejich odhalování, vyšetřování nebo stíhání.

227. Článek 3 odst. 2 písm. a) zamýšlené dohody poskytuje přesnou definici výrazu „teroristický trestný čin“, zatímco odstavec 3 tohoto článku definuje „závažnou nadnárodní trestnou činnost“ jako „jakýkoli trestný čin, který je v Kanadě postižitelný maximálním trestem odnětí svobody na dobu nejméně čtyř let nebo závažnějším trestem, jak jsou stanoveny kanadským právním řádem, pokud jde o trestný čin nadnárodní povahy“. Podmínky pro to, aby měl trestný čin tuto povahu, jsou rovněž stanoveny v čl. 3 odst. 3 písm. a) až e) zamýšlené dohody.

228. Článek 3 odst. 5 zamýšlené dohody přiznává Kanadě právo zpracovávat údaje PNR ve vztahu ke konkrétnímu případu s cílem zajistit dohled a odpovědnost veřejné správy [odstavec 5 písm. a)] nebo vyhovět vydané úřední obsílce či příkazu nebo nařízení soudu [odstavec 5 písm. b)].

229. Ve své žádosti Parlament připouští, že článek 3 zamýšlené dohody poskytuje určitá objektivní kritéria, ale domnívá se, že odkaz na právní předpisy třetí země v jeho odstavci 3 a další možnost zpracování poskytnutá v jeho odstavci 5 vedou k nejistotám ohledně toho, zda je uvedená dohoda omezená na striktní minimum.

230. Tuto argumentaci mohu přijmout jen částečně.

231. Nejprve se domnívám, že na rozdíl od případu aktu dotčeného ve věci Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), článek 3 zamýšlené dohody stanoví objektivní kritéria týkající se povahy a stupně závažnosti trestných činů, která opravňují kanadské orgány zpracovávat údaje PNR. Teroristický trestný čin je tak přímo definován v čl. 3 odst. 2 zamýšlené dohody a odkazuje rovněž na takto definované činnosti v mezinárodních úmluvách a protokolech použitelných v oblasti terorismu. Povaha a závažnost trestného činu spadajícího pod „závažnou nadnárodní trestnou činnost“ vyplývá rovněž jasně z čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody, neboť se jedná o trestný čin, který se dotýká více než jedné země a je v Kanadě postižitelný trestem odnětí svobody nejméně čtyř let. Nejedná se jasně o méně závažné trestné činy nebo o trestné činy, jejichž závažnost se může lišit, jako tomu bylo v případě aktu, který byl původem rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), v závislosti na vnitrostátním právu řady států, takže se nelze domnívat, že zásah do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny byl omezen na striktní minimum.

232. Připouštím však, že odkaz na kanadské vnitrostátní právo neumožňuje určit, na jaké konkrétní trestné činy se čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody může vztahovat, pokud mají navíc nadnárodní povahu.

233. V tomto ohledu Komise předala Soudnímu dvoru dokument předložený kanadskými orgány, který uvádí demonstrativní seznam trestných činů, které spadají pod definici stanovenou v čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody, který podle těchto orgánů představuje velkou většinu trestných činů, které mohou spadat pod tuto definici.

234. Tento seznam jasně prokazuje závažnost dotčených trestných činů, které se vztahují k obchodu se zbraněmi, střelivem a výbušninami a k obchodování s lidmi, k šíření nebo držení materiálů dětské pornografie, legalizaci výnosů z trestné činnosti, padělání peněz, devizovým deliktům, únosu, sabotáži, braní rukojmích nebo únosu letadla.

235. Nicméně za účelem omezení trestných činů, které mohou povolovat zpracování údajů PNR, a zajištění právní jistoty cestujících, jejichž údaje jsou předávány kanadským orgánů, na striktní minimum, se domnívám, že by trestné činy, které spadají do definice čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody, měly být stanoveny taxativně například v příloze k samotné zamýšlené dohodě.

236. Mimoto sdílím obavy Parlamentu ohledně znění čl. 3 odst. 5 písm. b) zamýšlené dohody, který zahrnuje rozšíření účelů, pro které je povoleno zpracování údajů PNR. Podle tohoto článku je totiž zpracování údajů PNR „rovněž“ povoleno ve vztahu ke konkrétnímu případu s cílem vyhovět vydané úřední obsílce či příkazu nebo nařízení soudu, aniž by bylo uvedeno, že tento soud jedná v kontextu účelů zamýšlené dohody. Zdá se tedy, že tento článek umožňuje zpracování údajů PNR za účely odlišnými od účelů sledovaných zamýšlenou dohodou nebo případně ohledně situací, jednání nebo trestných činů, na které se působnost uvedené dohody nevztahuje.

237. S přihlédnutím k těmto úvahám se domnívám, že aby byla zamýšlená dohoda omezena na striktní minimum a zajišťovala právní jistotu cestujících, musí k ní být připojen taxativní seznam trestných činů, na které se vztahuje definice „závažné nadnárodní trestné činnosti“ stanovená v čl. 3 odst. 3 této dohody. Navíc čl. 3 odst. 5 zamýšlené dohody ve stávajícím znění je neslučitelný s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny, když umožňuje rozšířit možnosti zpracování údajů PNR nad rámec toho, co je striktně nezbytné, bez ohledu na účely sledované zamýšlenou dohodou.

– K osobní působnosti zamýšlené dohody

238. Je nesporné, že se údaje PNR předávané v rámci zamýšlené dohody týkají všech cestujících, kteří využijí leteckých spojení mezi Kanadou a Evropskou unií, aniž existuje indicie, na základě které by bylo možné se domnívat, že jednání těchto cestujících může souviset s teroristickou činností nebo závažnou nadnárodní trestnou činností. K předání těchto údajů příslušnému kanadskému orgánu, jejich automatizovanému zpracování a poté jejich uchování tedy dochází, aniž by byla prováděna diferenciace v závislosti na případném riziku, které mohou představovat určité kategorie cestujících.

239. V rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), Soudní dvůr rozhodl, že meze toho, co je striktně nezbytné, překračuje zcela konkrétně nerozdílná a obecná povaha uchovávání údajů o všech osobách, které využívají služby elektronických komunikací v Unii bez ohledu na cíl boje proti závažným trestným činům, sledovaný směrnicí 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES [93].

240. Jestliže je zásah, který zahrnuje zamýšlená dohoda, méně rozsáhlý než zásah stanovený směrnicí 2006/24 a současně méně narušuje každodenní život všech osob, vyvolává jeho nerozdílná a obecná povaha otázky.

241. Nicméně, jak jsem již uvedl v bodě 216 tohoto stanoviska, samotným zájmem *režimů* PNR je právě zaručit hromadné předávání údajů, které umožní příslušným orgánům identifikovat za pomoci nástrojů automatizovaného zpracování a postupů nebo předem stanovených kritérií pro posouzení jednotlivce, neznámé pro trestní orgány, kteří ale mohou představovat „zájem“ nebo riziko pro veřejnou bezpečnost, a kteří tudíž mohou podléhat následně důkladnějším individuálním kontrolám. Tyto kontroly musí být možné provádět i po určitou dobu poté, co dotčení cestující cestovali.

242. Mimoto na rozdíl od osob, jejichž údaje byly předmětem zpracování stanoveného směrnicí 2006/24, všechny osoby, na které se vztahuje zamýšlená dohoda, dobrovolně využívají mezinárodní dopravní prostředek do třetí země nebo z ní, který je naneštěstí opakovaně sám vektorem nebo obětí teroristických činů nebo závažné nadnárodní trestné činnosti, což vyžaduje přijetí opatření zajišťujících vysokou úroveň bezpečnosti všech cestujících.

243. Je zajisté možné koncipovat režim předávání a zpracování údajů PNR, který by odlišoval cestující v závislosti například na zeměpisných oblastech podle místa odletu (v případě mezipřistání v Unii) nebo podle věku cestujících, kdy by například nezletilí mohli představovat *a priori* menší riziko pro veřejnou bezpečnost. Nicméně jsou-li taková opatření považována za opatření, která nezpůsobují zakázanou diskriminaci, jakmile by byla známá, mohla by vést k obcházení ustanovení zamýšlené dohody, což by v každém případě škodilo účinnému dosažení jednoho z jejích cílů.

93 – Úř. věst. 2006, L 105, s. 54.

244. Jak jsem již přitom uvedl, nestačí si představit obecně alternativní opatření, která méně omezují základní práva osob. Podle mého názoru je dále třeba, aby tato opatření poskytovala záruky účinnosti srovnatelné s těmi, jejichž zavedení je plánováno za účelem boje proti teroristickým trestným činům a závažné nadnárodní trestné činnosti. Žádné další opatření, které by současně omezovalo počet osob, jejichž údaje PNR jsou automaticky zpracovávány příslušným kanadským orgánem, a mohlo by dosáhnout se srovnatelnou účinností účelu veřejné bezpečnosti sledovaného smluvními stranami, nebylo v rámci probíhajícího řízení Soudnímu dvoru předloženo.

245. Po náležitém zvážení mám tedy za to, že obecně nelze osobní působnost zamýšlené dohody více ohraničit, aniž by byl narušen samotný cíl režimů PNR.

– K určení příslušného orgánu pověřeného zpracováním údajů PNR

246. Podle článku 5 zamýšlené dohody se má s výhradou dodržení zamýšlené dohody za to, že pouze „příslušný kanadský orgán“ poskytuje přiměřenou úroveň ochrany údajů PNR pro účely jejich zpracování a používání.

247. Jak uvedl Parlament, totožnost tohoto orgánu není v zamýšlené dohodě uvedena. Je nicméně nepochybné s přihlédnutím k dohodě z roku 2006 a jak potvrzuje dopis Kanadského zastoupení při Evropské unii ze dne 25. června 2014, oznámený Komisi na základě čl. 30 odst. 2 písm. a) zamýšlené dohody a předaný Soudnímu dvoru v rámci probíhajícího řízení, že se jedná o CBSA.

248. Více než totožnost tohoto orgánu vyvolává pochybnosti ohledně orgánů, které mohou zpracovávat údaje PNR, z hlediska dodržování zásady proporcionality často nepřesná povaha ustanovení zamýšlené dohody.

249. Řada ustanovení zamýšlené dohody totiž obecně odkazuje na „Kanadu“, a nikoliv na „příslušný kanadský orgán“, i když je to jediný orgán, o kterém se má za to, že poskytuje přiměřenou úroveň ochrany údajů PNR pro účely jejich zpracování a používání na základě zamýšlené dohody. Jedná se tak o čl. 3 odst. 5 zamýšlené dohody, který mimoto rozšiřuje, jak jsem vysvětlil výše [94], účely, za kterými lze údaje PNR zpracovávat, o článek 8 zamýšlené dohody, o čl. 12 odst. 3 zamýšlené dohody týkající se sdělování všem osobám, jakož i o článek 16 zamýšlené dohody, který se týká uchovávání údajů PNR [95].

250. Na rozdíl od toho, co tvrdila Komise na jednání, nahrazení výrazu „příslušný kanadský orgán“ obecným názvem „Kanada“ zakládá ohledně počtu orgánů, které jsou oprávněny ke zpracování údajů, pochybnost, která je o to větší, že článek 18 zamýšlené dohody povoluje za podmínek, které tento článek stanoví, aby příslušný kanadský orgán sděloval údaje PNR jiným veřejným orgánům v Kanadě [96].

251. Ustanovení zamýšlené dohody se mi tedy nezdají dostatečně jasná a přesná ohledně určení orgánu pověřeného zpracováním údajů PNR pro to, aby zajišťovala ochranu a bezpečnost uvedených údajů.

– K automatizovanému zpracování údajů PNR

252. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že hlavní přidanou hodnotou zpracování údajů PNR je porovnání shromážděných údajů s postupy nebo předem stanovenými kritérii pro posouzení rizika nebo s databázemi, které umožňují pomocí automatizovaného zpracování určit „cíle“, které mohou být následně předmětem důkladnější kontroly. V praxi podle údajů sdělených CBSA

94 – Viz bod 236 tohoto stanoviska.

95 – Obě posledně uvedená ustanovení přezkoumám podrobněji níže: viz body 292 až 294 a body 274 až 290 tohoto stanoviska.

96 – Viz ohledně článku 18 zamýšlené dohody body 295 až 304 tohoto stanoviska.

Komisi a vládě Spojeného království, které byly předány Soudnímu dvoru těmito zúčastněnými, použití těchto technik umožnilo určit přibližně 9 500 „cílů“ pomocí automatizovaného zpracování údajů PNR z 28 milionů cestujících, kteří využili leteckého spojení mezi Kanadou a Evropskou unií mezi dubnem 2014 a březnem 2015.

253. Žádné ustanovení zamýšlené dohody se však netýká právě ani těchto databází, ani těchto postupů nebo kritérií pro posouzení, které by tedy měly být i nadále určovány a používány zcela volně podle kanadských orgánů.

254. Zamýšlená dohoda zajisté stanoví, že Kanada zajistí, aby se záruky použitelné na zpracovávání údajů PNR vztahovaly na všechny cestující rovnocenným způsobem bez protiprávní diskriminace (článek 7 zamýšlené dohody) a že Kanada nepřijme žádná rozhodnutí, která by měla na cestujícího velmi nepříznivý dopad, pouze na základě automatizovaného zpracování údajů PNR (článek 15 zamýšlené dohody).

255. Jsem nicméně přesvědčen, že s přihlédnutím k vyváženému poměření obou cílů sledovaných zamýšlenou dohodou a značnému praktickému významu tohoto aspektu a jelikož porovnání údajů PNR s těmito postupy a těmito předem stanovenými kritérii pro posouzení může vést, jak připustili někteří zúčastnění, k určení „cílů“ chybně pozitivních, měla by zamýšlená dohoda obsahovat určité zásady a výslovná pravidla, pokud jde jak o postupy nebo předem stanovená kritéria pro posouzení, tak i databáze, s nimiž jsou údaje PNR porovnávány.

256. Přesné vymezení a určení postupů a předem stanovených kritérií pro posouzení musí umožňovat v širokém rozsahu dosáhnout výsledků, které určí jednotlivce, vůči kterým může existovat „důvodné podezření“ ohledně účasti na teroristických trestných činech nebo závažné nadnárodní trestné činnosti [97].

257. Není striktně nutné, aby Soudní dvůr uvedl zásady, které by měly upravovat určení uvedených postupů a kritérií pro posouzení nebo databází, s nimiž jsou údaje PNR porovnávány.

258. Domnívám se, že by bylo minimálně třeba, aby zamýšlená dohoda výslovně stanovila, že ani postupy nebo předem stanovená kritéria pro posouzení, ani používané databáze se nesmí zakládat na rasovém nebo etnickém původu osoby, na jejích politických názorech, jejím náboženství nebo jejích filozofických přesvědčeních, jejím členství v odborech, jejím zdravotním stavu nebo její sexuální orientaci. Kritéria, postupy a databáze by kromě toho měly být výslovně vymezeny pro účely a trestné činy stanovené v článku 3 zamýšlené dohody.

259. Zamýšlená dohoda by navíc měla podle mého názoru specifikovat jasněji, než to činí v současné době článek 15 zamýšlené dohody, že v případě, že porovnání údajů PNR s předem stanovenými kritérii a scénáři vede ke kladnému výsledku, tento výsledek musí být přezkoumán neautomatizovanými prostředky. Tato záruka by mohla umožnit snížit počet osob, které mohou být předmětem následné důkladnější fyzické kontroly.

260. Mimoto, aby byly tato kritéria, postupy a relevantní databáze, jakož i jejich přezkum omezeny na striktní minimum, měly by být podle mého názoru předmětem přezkumu ze strany nezávislého veřejného orgánu uvedeného v zamýšlené dohodě, a sice Kanadským komisařem pro ochranu soukromého života [98], a být předmětem zprávy o jejich provádění, zasílané příslušným orgánům a institucím Unie v kontextu článku 26 zamýšlené dohody, který upravuje společný přezkum a vyhodnocení provádění této dohody.

97 – V kontextu použití článku 8 EÚLP vytýčil ESLP kritérium existence „důvodného podezření“, které může odůvodnit zachycení soukromé komunikace osob z důvodů spojených s ochranou veřejné bezpečnosti, viz v tomto ohledu ESLP, 4. prosince 2015, Zacharov v. Rusko (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, bod 260).

98 – Viz ohledně tohoto orgánu body 311 až 313 tohoto stanoviska.

261. V důsledku toho se domnívám, že smluvní strany tím, že nestanovily zásady a výslovná pravidla vztahující se ke stanovení a používání postupů a předem stanovených kritérií, jakož i databází, s nimiž jsou automatizovaným zpracováním porovnávány údaje PNR, neprovedly vyvážené poměření obou cílů sledovaných zamýšlenou dohodou.

– K přístupu k údajům PNR

262. Jakmile jsou určeni cestující, jejichž údaje PNR byly předmětem automatizovaného zpracování a kteří vykazují profil odpovídající postupům nebo předem stanoveným kritériím, z vysvětlení poskytnutých Soudnímu dvoru vyplývá, že úředníci CBSA mají přístup k údajům o těchto cestujících pro určení, zda je třeba je podrobit důkladnější kontrole. V praxi podle informací sdělených vládou Spojeného království a Komisí bylo z 9 500 „cílů“ identifikovaných od dubna 2014 do března 2015 1 765 osob předmětem důkladné kontroly z důvodů spojených s národní veřejnou bezpečností nebo z důvodů spojených s trestným činem závažné nadnárodní trestné činnosti. Z těchto osob bylo 178 osob zatčeno pro trestný čin závažné nadnárodní trestné činnosti, zpravidla související s obchodem s omamnými látkami.

263. V rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, body 62 a 66), Soudní dvůr uvedl, že směrnice 2006/24 nestanoví žádné objektivní kritérium umožňující omezit počet osob, které mají oprávnění k přístupu k dotčeným osobním údajům, a přístup k těmto údajům nepodléhá předchozímu přezkumu ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu. Kromě toho tento akt nestanoví ani pravidla proti riziku zneužití ani proti jakémukoli neoprávněnému přistupování k těmto údajům nebo jejich protiprávnímu využívání.

264. Naproti tomu je třeba uvést, že ustanovení zamýšlené dohody tyto požadavky částečně splňují.

265. Jak již bylo uvedeno, čl. 9 odst. 1 a 2 zamýšlené dohody vyžaduje, aby Kanada zavedla regulační, procedurální nebo technická opatření na ochranu údajů PNR proti náhodnému, nedovolenému nebo neoprávněnému přístupu, zpracování nebo ztrátě a zajistila zejména bezpečnost, důvěrnost a integritu údajů zejména uplatněním postupů šifrování a uchovávání údajů v bezpečném fyzickém prostředí, které je chráněno kontrolami přístupu.

266. Navíc, jak čl. 9 odst. 2 písm. b), tak i čl. 16 odst. 2 zamýšlené dohody stanoví, že Kanada omezí přístup k údajům PNR jen na úředníky výslovně pověřené k tomuto účelu. V oblasti uchovávání údajů PNR čl. 16 odst. 4 zamýšlené dohody stanoví rovněž, že údaje zamaskované anonymizací lze odmaskovat pouze v případě, že je na základě dostupných informací nutné provést šetření podle oblasti působnosti článku 3 zamýšlené dohody a v závislosti na době uchovávání dotčených údajů PNR buď pouze omezeným počtem konkrétně pověřených úředníků, nebo pouze na základě předchozího povolení hlavního představitele příslušného kanadského orgánu nebo vyššího úředníka, kterého uvedený představitel konkrétně pověřil.

267. Nicméně stejně jako směrnice 2006/24 zamýšlená dohoda nespecifikuje objektivní kritéria, na základě kterých jsou úředníci s přístupem k údajům PNR určováni a zda tito úředníci patří do všech služeb CBSA. Tyto informace se jeví o to důležitější, že skupina úředníků, kteří mají přístup k uvedeným údajům v kontextu čl. 9 odst. 2 zamýšlené dohody, se zdá širší než skupina nazvaná jako „omezená“, která může mít přístup k údajům uchovávaným déle než třicet dnů v kontextu použití čl. 16 odst. 2 uvedené dohody. Kritéria, která umožňují rozlišit mezi oběma skupinami úředníků, kteří jsou oprávněni k přístupu k údajům PNR, však nevyplývají z ustanovení zamýšlené dohody, a jsou tedy ponechávána na volném uvážení Kanady. Nezdá se, že tato svoboda splňuje požadavek stanovený rozsudkem ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), připomenutý v bodě 263 tohoto stanoviska.

268. Stejně tak je třeba poznamenat, že zamýšlená dohoda nestanoví, že by byl přístup k údajům PNR podřízen předchozímu přezkumu nezávislým orgánem, jako je Kanadský komisař pro ochranu soukromého života [99], nebo soudem, jehož rozhodnutí by mohlo omezit přístup k údajům nebo jejich využití a které by bylo vydáno na základě odůvodněné žádosti CBSA.

269. Vyvážené poměření mezi účinným sledováním boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti a dodržováním vysoké úrovně ochrany osobních údajů dotčených cestujících nicméně nutně nevyžaduje, aby byl stanoven předchozí přezkum přístupu k údajům PNR.

270. Aniž by totiž bylo třeba přezkoumat, zda lze takový předchozí přezkum v praxi stanovit a zda bude dostatečně účinný s přihlédnutím zejména k množství přezkoumávaných údajů a zdrojů, kterými disponují nezávislé kontrolní orgány, uvádím, že v kontextu respektování článku 8 EÚLP veřejnými orgány, které zavedly zachycování soukromé komunikace a dohled nad ní, ESLP připustil, že s výjimkou zvláštních okolností, které se vztahují zejména k důvěrnosti informačních zdrojů novinářů nebo komunikace advokátů s jejich klienty, nepředstavuje přezkum *ex ante* těchto opatření nezávislým orgánem nebo soudcem absolutní požadavek, pokud je zaručen *a posteriori* rozšířený soudní přezkum uvedených opatření [100].

271. V tomto směru a bez ohledu na pochybnosti, které vyvolává rozdělení pravomocí pověřených dohledem a kontrolou CBSA mezi „nezávislým veřejným orgánem“ a „orgánem vytvořeným správními prostředky, který vykonává své funkce nestranným způsobem a který prokázal svou nezávislost“, ke kterým se vrátím později [101], je třeba uvést, že čl. 14 odst. 2 zamýšlené dohody stanoví, že Kanada zajistí, aby se jakýkoli jednotlivec, který se domnívá, že jeho práva byla porušena rozhodnutím nebo opatřením souvisejícím s jeho údaji PNR, mohl formou soudního přezkumu domoci účinné soudní nápravy v souladu s kanadským právním řádem. S ohledem na znění čl. 14 odst. 1 zamýšlené dohody a na vysvětlení poskytnutá zúčastněnými je nepochybné, že tento přezkum je přípustný ve vztahu ke všem rozhodnutím, která se týkají přístupu k údajům PNR dotčených osob bez ohledu na jejich státní příslušnost, jejich bydliště nebo jejich přítomnost na kanadském území. V rámci probíhajícího řízení o preventivním přezkumu slučitelnosti ustanovení zamýšlené dohody s články 7 a 8 Listiny mám za to, že záruka takového přezkumu, jehož účinnost nebyla zpochybněna žádným ze zúčastněných, splňuje podmínku vyžadovanou těmito ustanoveními, s přihlédnutím k výkladu článku 8 EÚLP ze strany ESLP.

272. V důsledku toho se domnívám, že to, že zamýšlená dohoda nestanovila, že přístup úředníků CBSA oprávněných k přístupu k údajům PNR podléhá předchozímu přezkumu nezávislým správním orgánem nebo soudem, není neslučitelné s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny, jelikož – jako je tomu v tomto případě – zamýšlená dohoda ukládá Kanadě, aby zajistila všem dotčeným osobám právo na účinný soudní přezkum *a posteriori* rozhodnutí nebo opatření, která se týkají přístupu k jejich údajům PNR.

273. Naproti tomu se domnívám, že aby byla zamýšlená dohoda omezena na striktní minimum, musí jasně specifikovat, že pouze úředníci CBSA jsou pověřeni přístupem k uvedeným údajům, a stanovit objektivní kritéria umožňující upřesnit jejich počet s ohledem na rozdílné situace stanovené články 9 a 16 zamýšlené dohody.

– K uchovávání údajů PNR

274. Před Soudním dvorem zúčastnění široce diskutovali důsledky, které je třeba vyvodit z rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238), ohledně striktně nezbytné povahy režimu uchovávání údajů PNR stanoveného článkem 16 zamýšlené dohody.

99 – Viz k tomuto orgánu, body 311 až 313 výše.

100 – Viz ESLP, 12. ledna 2016, Szabó a Vissy v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, bod 77 a citovaná judikatura).

101 – Viz body 306 až 321 tohoto stanoviska.

275. V tomto rozsudku Soudní dvůr vytkl unijnímu normotvůrci, že neuložil, aby údaje dotčené v této věci byly uchovávány na území Unie, takže kontrola dodržení požadavků ochrany a bezpečnosti nezávislým orgánem, výslovně vyžadovaná článkem 8 odst. 3 Listiny, nebyla plně zaručena [102].

276. Kromě toho ohledně maximálně dvouleté doby uchovávání stanovené směrnicí 2006/24 Soudní dvůr kritizoval skutečnost, že tato směrnice nerozlišuje mezi kategoriemi údajů podle jejich užitečnosti pro účely sledovaného cíle nebo podle dotčených osob a že nebyla stanovena na základě objektivních kritérií [103].

277. Ohledně prvního bodu je zjevné, že údaje PNR, na které se vztahují ustanovení zamýšlené dohody, nejsou uchovávány na území Unie. Toto zjištění však nestačí samo o sobě k zneplatnění režimu uchovávání stanoveného článkem 16 zamýšlené dohody, ledaže by uvedená dohoda plně nezaručovala kontrolu požadavků ochrany a bezpečnosti nezávislým orgánem. Jak přitom přezkoumám dále, zatímco úmyslem smluvních stran je skutečně plně dodržet požadavek uložený článkem 8 odst. 3 Listiny, znění čl. 10 odst. 1 zamýšlené dohody je příliš nejednoznačné, než aby za všech okolností zaručilo existenci takového přezkumu [104].

278. Pokud jde o dobu uchovávání údajů PNR, z čl. 16 odst. 1 zamýšlené dohody vyplývá, že tato doba činí maximálně pět let od data jejich obdržení [105], přičemž po jejím uplynutí odstavec 6 uvedeného článku ukládá Kanadě údaje PNR vymazat.

279. Je nesporné, že doba uchovávání byla prodloužena o rok a půl ve srovnání s dobou stanovenou v dohodě z roku 2006. Navíc až na vysvětlení a příklady poskytnuté některými zúčastněnými během řízení před Soudním dvorem, které jsou spojeny především s průměrnou dobou existence mezinárodních sítí závažné trestné činnosti, jakož i s délkou a složitostí vyšetřování těchto sítí, zamýšlená dohoda neuvádí objektivní důvody, které vedly smluvní strany ke stanovení doby uchovávání údajů PNR na maximálně pět let.

280. Domnívám se, že uvedené objektivní důvody musí být uvedeny v zamýšlené dohodě, což by umožnilo *a priori* zaručit, že tato doba je nutná pro účely sledované zamýšlenou dohodou. Aby bylo v tomto bodě zcela jasno, tato úvaha platí rovněž, pokud jde o čl. 16 odst. 5 zamýšlené dohody, jehož působnost – jak jsem již uvedl ve svých úvahách týkajících se citlivých údajů, které musí být vyloučeny z působnosti této dohody – by měla být, pokud jde o uchovávání ostatních údajů PNR po dobu maximálně pěti let, vymezena účelem popsaným v článku 3 zamýšlené dohody [106].

281. Je tedy třeba konstatovat, že smluvní strany neodůvodnily nezbytnost uchovávat všechny údaje PNR po dobu maximálně pěti let.

282. Soudní dvůr by se mohl v rámci probíhajícího řízení omezit na toto zjištění, aniž by tedy musel přezkoumat, zda pětiletá doba pro uchovávání všech údajů PNR o všech cestujících v letecké dopravě mezi Kanadou a Evropskou unií nepřekračuje meze toho, co je striktně nezbytné pro dosažení bezpečnostního účelu zamýšlené dohody.

283. V případě, že by se nicméně Soudní dvůr domníval, že je účelné věnovat několik úvah této otázce, dovoluji si učinit následující poznámky.

102 – Rozsudek ze dne 8. dubna 2014 Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 68).

103 – Tamtéž (body 62 až 64).

104 – Viz dále body 306 až 316 tohoto stanoviska.

105 – Je však třeba uvést, že čl. 16 odst. 5 písm. b) zamýšlené dohody stanoví, že uchovávání lze prodloužit „po dobu dalších dvou let pouze pro zajištění odpovědnosti nebo dohledu veřejné správy, aby mohly být cestujícímu poskytnuty v případě, že o ně požádá“. Nezdá se, že by toto prodloužení doby uchovávání jako takové, které nebylo předmětem vyjádření ze strany zúčastněných, nastolovalo obzvláštní problémy, neboť jeho cílem je výlučně ochrana práv cestujícího, který je dotčen zpracováním údajů PNR.

106 – Viz bod 224 tohoto stanoviska.

284. Pokud jde nejprve o množství údajů PNR, které jsou uchovávány, je podle mého názoru legitimní se tázat, zda je po několika letech odůvodněné uchovávat některé kategorie těchto údajů, pokud příslušný kanadský orgán disponuje nebo může disponovat odmaskováním v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 16 odst. 3 zamýšlené dohody údaji PNR, které obsahují podstatné informace o totožnosti cestujícího nebo cestujících z evidence PNR, dni cesty, použitých platebních prostředcích, všech dostupných kontaktních údajích, plánu cesty, kontaktních údajích cestovní agentury nebo zástupce cestovní agentury a informacích týkajících se zavazadel. Táži se zejména, zda informace o postavení často cestující osoby a výhodách (kolonka 5 přílohy k zamýšlené dohodě), o stavu odbavení cestujícího (kolonka 13 přílohy), o vystavení letenky nebo o ceně letenky (kolonka 14 přílohy) a o sdílení kódů (kolonka 11 přílohy), které poskytují informace podle Komise pouze o skutečném dopravci, jsou po několika letech uchovávání informacemi, které mají skutečnou přidanou hodnotu ve srovnání s ostatními údaji PNR, které jsou rovněž uchovávány a které lze odmaskovat za účelem boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti.

285. Dále kromě pochybností, které může vyvolat striktně nezbytná povaha doby uchovávání všech údajů PNR stanovená zamýšlenou dohodou, mám za to, že záruky poskytnuté článkem 16 odst. 3 této dohody v oblasti „anonymizace“ maskováním jsou v každém případě nedostatečné k zajištění ochrany a bezpečnosti osobních údajů dotčených cestujících.

286. Tento článek stanoví maskování jmen všech cestujících 30 dnů po jejich obdržení. Stanoví rovněž, že údaje PNR kategorií 6, 7, 17 a 18, uvedené v příloze zamýšlené dohody [107], jsou maskovány dva roky po obdržení těchto údajů, pokud tyto dvě posledně uvedené kategorie mohou vést k identifikaci jednotlivce.

287. Právě taxativní povaha tohoto výčtu se jeví znepokojující. Další kolonky přílohy zamýšlené dohody jsou totiž také schopny identifikovat přímo jednotlivce, aniž by byly obsaženy na seznamu čl. 16 odst. 3 zamýšlené dohody. V tomto ohledu mám na mysli zejména dostupné informace o často cestujících osobách a o výhodách (kolonka 5 přílohy) a veškeré dostupné informace o platbě nebo fakturaci (kolonka 8), které zahrnují zejména podrobnosti týkající se platebního prostředku/platebních prostředků.

288. V důsledku toho se domnívám, že tím, že smluvní strany opomenuly zajistit „anonymizaci“ maskováním všech údajů PNR, které mohou vést k identifikaci cestujícího, neprovedly vyvážené poměření cílů sledovaných zamýšlenou dohodou.

289. A konečně, pokud jde o pravidla a podmínky týkající se odmaskování údajů PNR, je třeba připomenout, že čl. 16 odst. 4 zamýšlené dohody stanoví, že k takové operaci může dojít pouze v případě, že je na základě dostupných informací nutné provést šetření podle oblasti působnosti článku 3 zamýšlené dohody buď do dvou let po prvotním přijetí pouze omezeným počtem konkrétně pověřených úředníků, nebo od dvou let do pěti let po prvotním přijetí pouze na základě předchozího povolení hlavního představitele příslušného kanadského orgánu nebo vyššího úředníka, kterého uvedený představitel konkrétně pověřil.

290. S výhradou poznámek učiněných výše ohledně objektivních kritérií umožňujících určit úředníky pověřené přístupem k údajům [108] a následujících poznámek, které se týkají dohledu příslušného kanadského orgánu nezávislým veřejným orgánem [109], se domnívám, že čl. 16 odst. 4 zamýšlené dohody sám o sobě nepřekračuje meze toho, co je striktně nezbytné.

107 – A sice „další jména v PNR, včetně počtu cestujících v rámci PNR“; „veškeré dostupné kontaktní informace (včetně informací o původci)“; „obecné poznámky včetně informací OSI (další doplňující informace), SSI (zvláštní služební informace) a SSR (zvláštní služební požadavek), pokud obsahují informace, které by mohly vést k identifikaci jednotlivce“, a „veškeré předběžné informace o cestujících (API) shromážděné pro účely rezervace, pokud obsahují informace, které by mohly vést k identifikaci jednotlivce“.

108 – Viz bod 267 tohoto stanoviska.

109 – Viz body 306 až 316 tohoto stanoviska.

– Ke sdělování a následnému předávání údajů PNR

291. Články 12, 18 a 19 zamýšlené dohody se týkají přímo sdělování údajů PNR.

292. Článek 12 zamýšlené dohody, který je nadepsán „přístup pro jednotlivce“, se zdá na první pohled prost veškeré kritiky, neboť jeho cílem je zajistit přístup všech osob k jejich vlastním údajům PNR.

293. Mám nicméně za to, že odstavec 3 tohoto článku rozšiřuje nepřiměřeně možnosti přístupu k údajům PNR a informacím, které jsou z něj vyňaty, na všechny osoby, aniž by byly stanoveny přesné záruky. Článek 12 odst. 3 zamýšlené dohody totiž přiznává Kanadě právo „sdělit informace s výhradou přiměřených právních požadavků a omezení […] s náležitým zřetelem na oprávněný zájem dotčeného jednotlivce“. Ani adresáti těchto „informací“, ani využití těchto informací není však v zamýšlené dohodě vymezeno. Je tedy zcela možné, že by tyto informace mohly být sděleny všem fyzickým nebo právnickým osobám, jako například bankovní instituci, pokud by se Kanada domnívala, že sdělení takových informací nepřekračuje „přiměřená“ právní omezení, která navíc nejsou v zamýšlené dohodě vymezena.

294. S ohledem zejména na obzvláště vágní a širokou povahu jeho znění mám za to, že čl. 12 odst. 3 zamýšlené dohody tedy překračuje meze toho, co je striktně nezbytné pro dosažení cíle veřejné bezpečnosti sledovaného zamýšlenou dohodou.

295. Pokud jde o články 18 a 19 zamýšlené dohody, ty se týkají sdělování údajů PNR ze strany příslušného kanadského orgánu jiným veřejným orgánům v Kanadě a jiným veřejným orgánům z jiných zemí než z členských států Unie.

296. Stejně jako Parlament se domnívám, že i když „přiměřená úroveň ochrany“, o které se má za to, že odpovídá úrovni zaručené v unijním právu, se týká pouze dodržování ustanovení zamýšlené dohody příslušným kanadským orgánem, musí smluvní strany zaručit, aby tato úroveň ochrany nemohla být obcházena předáváním osobních údajů jiným kanadským veřejným orgánům nebo do třetích zemí [110].

297. Je nezpochybnitelné, že články 18 a 19 zamýšlené dohody podřizují následné předání takových údajů nebo analytických informací, které údaje PNR obsahují, striktním kumulativním podmínkám, z nichž čtyři podmínky jsou totožné. Tyto údaje a informace se sdělí pouze tehdy, pokud dotčené veřejné orgány mají funkce, které přímo souvisejí s oblastí působnosti článku 3 zamýšlené dohody, pouze ve vztahu ke konkrétnímu případu a s výhradou, že sdělení je nezbytné za konkrétních okolností pro účely uvedené ve zmíněném článku 3. Navíc je stanoveno, že je sděleno pouze minimální potřebné množství údajů PNR nebo analytických informací [111].

298. Záruky poskytnuté oběma těmito ustanoveními se však liší ohledně ostatních podmínek.

299. Nejprve, zatímco podle článku 18 zamýšlené dohody kanadské veřejné orgány přijímající údaje PNR poskytují „ochranu, jež je na stejné úrovni jako záruky popsané v [zamýšlené dohodě]“, čl. 19 odst. 1 písm. e) uvedené dohody stanoví, že příslušný kanadský orgán „se ujistí“, že zahraniční orgán, který přijímá údaje PNR, uplatňuje normy na ochranu údajů PNR, jež jsou na stejné úrovni jako ty, které stanoví zamýšlená dohoda, v souladu s dohodami a s ohledem na ujednání, která tyto normy zahrnují, nebo normy na ochranu údajů PNR, které byly dohodnuty s Unií.

110 – Viz obdobně rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 73).

111 – Viz čl. 18 odst. 1 písm. a) až d) a čl. 19 odst. 1 písm. a) až d) zamýšlené dohody. Z článku 18 odst. 2 a z čl. 19 odst. 3 zamýšlené dohody vyplývá, že záruky stanovené těmito ustanoveními se použijí rovněž na předávání analytických informací, které obsahují údaje PNR.

300. V obou případech je nesporné, že je věcí výlučně příslušného kanadského orgánu, a sice CBSA, aby přezkoumal přiměřenou povahu ochrany poskytované přijímajícím veřejným orgánem. Ani přezkum CBSA, ani případné rozhodnutí o sdělení údajů PNR nepodléhají přezkumu *ex ante* nezávislým orgánem nebo soudem. Navíc zamýšlená dohoda nestanoví, že by úmysl předat údaje PNR státního příslušníka členského státu Unie byl předmětem alespoň předchozí informace příslušným orgánům dotčeného členského státu nebo Komisi před jakýmkoliv skutečným sdělením. Článek 18 zamýšlené dohody totiž ohledně této možnosti mlčí, zatímco její čl. 19 odst. 2 stanoví pouze informování *a posteriori* „při nejbližší vhodné příležitosti" příslušných orgánů dotčeného členského státu.

301. Podle mého názoru by však měly být zajištěny dodatečné záruky uvedené v předchozím bodě.

302. Jednak pouhý přezkum sdělení těchto údajů *a posteriori* neumožní ani zhojit chybné posouzení přiměřeného stupně ochrany poskytované přijímajícím veřejným orgánem, ani obnovit soukromou a důvěrnou povahu těchto údajů, jakmile byly předány přijímajícímu veřejnému orgánu a tímto orgánem využity [112]. To platí obzvláště pro sdělení údajů do třetí země, jejichž pozdější využití uniká dokonce pravomoci a přezkumu *ex post* ze strany kanadských orgánů a soudů.

303. Kromě toho předchozí informování Komise a příslušných orgánů členského státu, ze kterého pochází státní příslušník, jehož údaje PNR jsou předmětem takového předání, bude moci zajistit, že byl skutečně proveden přezkum „přiměřené úrovně ochrany". Mimoto, z jiného hlediska může taková předchozí informace, jelikož k předání údajů PNR na základě článků 18 a 19 zamýšlené dohody bude moci dojít pouze ve zvláštních případech a za zvláštních, řádně odůvodněných okolností, a tedy za situací, kdy je třeba předpokládat, že ohledně dotčeného jednotlivce existuje významné podezření, přispět zejména k posílení spolupráce mezi příslušnými orgány Kanady, Unie a jejích členských států, v souladu s cílem předcházení a odhalování teroristických trestných činů a závažné nadnárodní trestné činnosti, sledovaným zamýšlenou dohodou.

304. Dále je třeba uvést, že čl. 18 odst. 1 písm. f) zamýšlené dohody zakazuje kanadskému přijímajícímu veřejnému orgánu sdělit dále údaje PNR jinému orgánu, ledaže jej k tomu oprávní CBSA za respektování podmínek stanovených ve stejném odstavci. Naproti tomu článek 19 zamýšlené dohody posledně uvedenému orgánu neukládá, aby se před jakýmkoliv předáním údajů PNR ujistil, že přijímající veřejný orgán z třetí země nebude moci sám později sdělit uvedené údaje jinému orgánu, případně z jiné třetí země.

305. Vzhledem k tomu, že riziko, že k takové situaci bude moci dojít, není vyloučeno, což by mělo za následek obejití úrovně zaručené unijním právem v oblasti ochrany osobních údajů, je třeba konstatovat, že článek 19 zamýšlené dohody povoluje neodůvodněné zásahy do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny [113].

– K dohledu a k administrativnímu a soudnímu přezkumu

306. Přezkum nezávislým orgánem, vyžadovaný jak článkem 8 odst. 3 Listiny, tak i článkem 16 odst. 2 druhým pododstavcem SFEU, představuje zásadní prvek respektování ochrany fyzických osob ve vztahu ke zpracovávání osobních údajů v Unii [114].

112 – Viz obdobně ESLP, 12. ledna 2016, Szabó a Vissy v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, bod 77).

113 – Pro případ potřeby uvádím, že čl. 19 odst. 1 písm. h) dohody PNR uzavřené s Austrálií stanoví, že k předání údajů PNR v konkrétním případě orgánu ze třetí země může dojít pouze tehdy, pokud je australská správa pro cla a ochranu hranic přesvědčena, že přijímající orgán třetí země souhlasí s tím, že údaje PNR nebude dále předávat.

114 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko (C-614/10, EU:C:2012:631, body 36 a 37); ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, body 47 a 48), a ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 68).

307. Z ustanovení zamýšlené dohody vyplývá, že smluvní strany jsou si vědomy tohoto požadavku, i když – jak se k tomu následně vrátím – jej zamýšlená dohoda plně nesplňuje.

308. S cílem zajistit, aby úroveň ochrany poskytovaná příslušným kanadským orgánem, zpracovává-li a používá-li údaje PNR, byla podle článku 5 zamýšlené dohody „přiměřená […] ve smyslu relevantního právního předpisu EU týkajícího se ochrany údajů“, musí být tato ochrana zejména v souladu s opatřeními stanovenými článkem 10 zamýšlené dohody, tedy s přezkumem „orgánem provádějícím dohled“. Tento orgán musí mít „účinné pravomoci šetřit soulad s pravidly souvisejícími se shromažďováním, využíváním, sdělováním, uchováváním nebo odstraňováním údajů PNR“. Tyto pravomoci rovněž zahrnují pravomoc provádět kontroly týkající se souladu, předkládat doporučení kanadskému příslušnému orgánu a nařídit stíhání nebo disciplinární opatření pro porušení zákona v souvislosti se zamýšlenou dohodou. Na základě čl. 14 odst. 1 zamýšlené dohody orgán provádějící dohled přijímá a prošetřuje stížnosti, které jednotlivci předložili a které se týkají žádosti o přístup k jejich údajům PNR, žádosti o opravu údajů PNR či opatření údajů PNR poznámkou, a na tyto stížnosti reaguje.

309. Z toho vyplývá, že úmyslem smluvních stran je skutečně zaručit, aby zpracovávání osobních údajů prováděné CBSA podléhalo účinnému mechanismu odhalování a kontroly případných porušení pravidel zamýšlené dohody, která zajišťuje ochranu soukromého života a osobních údajů cestujících za účelem zaručení úrovně ochrany zamýšlené jako „v podstatě odpovídající“ úrovni ochrany, kterou by tyto osoby měly, pokud by jejich údaje byly zpracovány a uchovávány na území Unie.

310. Z toho vyplývá, že přezkum nezávislým orgánem, vyžadovaný zejména článkem 8 odst. 3 Listiny, se v projednávané věci použije v plném rozsahu.

311. Zvláštností orgánu provádějícího dohled zavedený v zamýšlené dohodě, který rozdmýchává výtky Parlamentu a EIOÚ ohledně jeho celkové nezávislosti, je přitom skutečnost, že se jeví jako dvoučlenný. Článek 10 zamýšlené dohody totiž prezentuje tento orgán *buď* jako „nezávislý veřejný orgán“, *nebo j*ako „orgán vytvořený správními prostředky, který vykonává své funkce nestranným způsobem a který prokázal svou nezávislost“.

312. První z těchto orgánů, jak vyplývá z dopisu Kanadského zastoupení při Evropské unii ze dne 25. června 2014 [115] a z vysvětlení Komise při řízení před Soudním dvorem, označuje Kanadského komisaře pro ochranu soukromého života, jehož statut, způsob jmenování, doba funkce sedmi let bez možnosti odvolání a vyšetřovací pravomoci, včetně pravomoci vyšetřovat z vlastního podnětu, a pravomoci vydávat doporučení jsou upřesněny v kanadském zákoně z roku 1985 o ochraně osobních informací [116]. Je třeba uvést, že žádný ze zúčastněných nezpochybnil skutečnost, že Kanadský komisař pro ochranu soukromého života, který odpovídá výlučně komorám Kanadského parlamentu, požívá nezávislosti a nestrannosti, které mu umožňují vykonávat jeho poslání, aniž by podléhal jakémukoliv vlivu nebo vnějším pokynům, zejména ze strany moci výkonné [117].

313. Z vysvětlení poskytnutých Soudnímu dvoru vyplývá, že na základě zákona o ochraně osobních informací se pravomoci Kanadského komisaře pro ochranu soukromého života týkají stížností jakéhokoliv jednotlivce proti porušení pravidel o soukromém životě a ochraně osobních údajů spolkovým veřejným orgánem Kanady.

115 – Tento dopis představuje v souladu s čl. 30 odst. 2 písm. b) zamýšlené dohody oznámení diplomatickou cestou o identitě obou orgánů uvedených v článku 10 a v čl. 14 odst. 1 uvedené dohody.

116 – L. R. C., 1985, ch. P-21. Konsolidované znění tohoto zákona ke dni 16. března 2016 je dostupné na stránce kanadského ministerstva spravedlnosti: http://lois-laws.justice.gc.ca.

117 – V kontextu použití článku 8 EÚLP trvá ESLP na nezávislosti, kterou musí požívat kontrolní orgán ve vztahu k moci výkonné: viz ohledně přezkumu zachycování soukromé komunikace ESLP, 4. prosince 2015, Zacharov v. Rusko (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, body 278 a 279).

314. Nicméně z alternativní formulace čl. 10 odst. 1 zamýšlené dohody vyplývá, že přezkum zpracovávání údajů PNR CBSA by mohl být rovněž plně zajištěn „orgánem vytvořeným správními prostředky, který vykonává své funkce nestranným způsobem a který prokázal svou nezávislost“, tedy Ředitelstvím pro opravné prostředky CBSA, které bylo vytvořeno podle dohody z roku 2006.

315. Bez ohledu na záruky uvedené v dopise Kanadského zastoupení při Evropské unii ze dne 25. června 2014, podle kterých nebudou Ředitelství pro opravné prostředky CBSA udělovány žádné pokyny ze strany jejich jiných provozních entit, zůstává však stejně jako všechny ostatní entity CBSA přímo podřízeno svému dozorovému ministerstvu, od něhož může přijímat pokyny[118]. Vzhledem k tomu, že může podléhat vlivům zejména politické povahy ze strany jeho dozorového orgánu nebo obecněji výkonné moci, nelze Ředitelství pro opravné prostředky CBSA považovat za nezávislý přezkumný orgán ve smyslu čl. 8 odst. 3 Listiny.

316. V důsledku toho, jelikož článek 10 zamýšlené dohody v podstatě stanoví, že orgánem provádějícím dohled může být alternativně Kanadský komisař pro ochranu soukromého života nebo Ředitelství pro opravné prostředky CBSA, nepředstavuje toto ustanovení jasné a přesné pravidlo, které by zaručovalo systematicky přezkum respektování soukromého života a ochrany osobních údajů jednotlivců dotčených zpracováním údajů PNR stanoveným zamýšlenou dohodou nezávislým orgánem ve smyslu čl. 8 odst. 3 Listiny. Je věcí smluvních stran, aby rozptýlily nejednoznačnost, která vyplývá ze znění čl. 10 odst. 1 uvedené dohody, a zajistily, aby přezkum respektování základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny byl svěřen nezávislému přezkumnému orgánu ve smyslu odstavce 3 posledně uvedeného ustanovení.

317. Ohledně čl. 14 odst. 1 zamýšlené dohody, který se týká správní nápravy, z vysvětlení Komise vyplývá, že na základě kanadského zákona o osobních informacích z roku 1985 není Kanadský komisař pro ochranu soukromého života příslušný k rozhodování o žádostech o přístup k údajům PNR, jejich opravu nebo uvedení poznámky u nich ze strany osob, které nejsou přítomny v Kanadě, tedy žádostech podaných těmito osobami na základě článků 12 a 13 zamýšlené dohody.

318. Podle vysvětlení poskytnutých Komisí je vyšetřování žádostí o přístup, opravu nebo uvedení poznámky, jakož i odpovědi na tyto žádosti, které jsou podány jednotlivci, kteří nejsou přítomni v Kanadě, což nepochybně představuje většinu občanů Unie, záležitostí Ředitelství pro opravné prostředky CBSA.

319. Ve svém vyjádření, jakož i ve svých odpovědích na otázky položené Soudním dvorem Komise uvedla, že osoba, jejíž žádost o přístup k jejím údajům PNR nebo o opravdu nebo o uvedení poznámky u uvedených údajů byla zamítnuta Ředitelstvím pro opravné prostředky CBSA, bude moci prostřednictvím svého zmocněného zástupce, který je přítomen na kanadském území, podat stížnost u Kanadského komisaře na ochranu soukromého života.

320. Existence této správní nápravy u Kanadského komisaře pro ochranu soukromého života však není stanovena ani v zamýšlené dohodě, ani nevyplývá z žádného ustanovení kanadského práva předloženého Soudnímu dvoru. Aby tato možnost skutečně přicházela v úvahu, měla by být podle mého názoru jasně uvedena v zamýšlené dohodě tak, aby bylo všem jednotlivcům umožněno seznámit se s dosahem procesních práv, která jim jsou tímto aktem přiznána. Ukáže-li se existence takové možnosti v konečném výsledku chybná, měl by Kanadský komisař pro ochranu soukromého života podle mého názoru mít možnost přímo vykonávat pravomoc odpovídat na všechny žádosti o přístup, opravu nebo o uvedení poznámky podané jednotlivcem, který není přítomen v Kanadě. Není-li totiž

118 – Z ustanovení zákona o Kanadské agentuře pro hraniční služby (L.C 2005, ch. 38) vyplývá, že ministr zodpovídá za CBSA (čl. 6 odst. 1), že předseda CBSA je pověřen jeho řízením „pod vedením ministra“ (čl. 8 odst. 1) a že CBSA vykonává pravomoci týkající se hraničních právních předpisů svěřené zákonem „s výhradou pokynů, které může ukládat ministr“ (čl. 12 odst. 1). Žádné ustanovení zákona neuvádí Ředitelství pro opravné prostředky a tím spíše mu nepřiznává zvláštní postavení v rámci CBSA. Znění zákona ke dni 16. března 2016 je dostupné na stránce kanadského ministerstva spravedlnosti: http://lois-laws.justice.gc.ca.

žádná z těchto možností stanovena, žádný nezávislý přezkumný orgán není příslušný pro přezkum tohoto druhu žádostí, i když se jedná právě o žádosti, které budou podávány výlučně občany Unie ve vztahu k jejich vlastním osobním údajům. Možnost, že k takovému případu dojde, podle mého názoru znamená, že smluvní strany neprovedly vyvážené poměření obou cílů sledovaných zamýšlenou dohodou.

321. V každém případě by čl. 14 odst. 1 zamýšlené dohody měl jasně stanovit, že žádosti o přístup, opravu nebo o uvedení poznámky podané cestujícími, kteří nejsou přítomni na kanadském území, lze podat buď přímo, nebo prostřednictvím správní nápravy k nezávislému veřejnému orgánu.

322. Naproti tomu – a abych byl vyčerpávající – se nedomnívám, že by byly opodstatněné výtky předložené Parlamentem, podle kterých čl. 14 odst. 2 zamýšlené dohody může odporovat článku 47 Listiny.

323. Článek 14 odst. 2 zamýšlené dohody totiž stanoví, že Kanada zajistí, aby se jakýkoli jednotlivec, který se domnívá, že jeho práva byla porušena rozhodnutím nebo opatřením souvisejícím s jeho údaji PNR, mohl formou soudního přezkumu domoci účinné soudní nápravy v souladu s kanadským právním řádem, nebo aby se mohl domoci jiného opravného prostředku, kterým může být mimo jiné kompenzace.

324. Jak uvedla Rada, toto ustanovení zajišťuje, aby jednotlivci bez ohledu na svou státní příslušnost, své bydliště nebo skutečnost, zda jsou přítomni v Kanadě, mohli využít účinné právní ochrany ve smyslu článku 47 Listiny. Skutečnost, že čl. 14 odst. 2 zamýšlené dohody stanoví, že „účinná soudní náprava“ může být doplněna žalobou na náhradu škody, může být chápána tak, že se Kanada zavazuje zajistit, aby všechny dotčené osoby mohly uplatnit opravné prostředky účinným způsobem.

325. Dodávám, že z čl. 14 odst. 1 zamýšlené dohody vyplývá, že orgán, který zamítl žádost o přístup, opravu nebo o uvedení poznámky, musí informovat stěžovatele o prostředcích jak se domoci soudní nápravy podle odstavce 2 uvedeného článku, což zajišťuje náležitou a individuální informovanost dotčených občanů Unie.

326. Na rozdíl od toho, co naznačuje Parlament odkazem na bod 95 rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), není taková situace srovnatelná se situací, které vedla Soudní dvůr v této věci ke konstatování zásahu do podstaty základního práva na účinnou právní ochranu. V této věci šlo totiž o právní úpravu třetí země, o které se Komise domnívala, že zajišťuje přiměřenou úroveň ochrany základních práv, ale která s přihlédnutím k informacím získaným následně nestanovila *žádnou* možnost pro jednotlivce uplatnit opravné prostředky, aby získal přístup k vlastním osobním údajům nebo se domohl opravy nebo výmazu takových údajů.

327. Zamýšlená dohoda, která představuje pro Kanadu mezinárodní závazek, ukládá Kanadě zajistit, aby takové opravné prostředky byly zavedeny a byly účinné. V tomto rozsahu a s ohledem na preventivní povahu řízení o posudku je podle mého názoru toto zjištění dostatečné pro přijetí závěru, že čl. 14 odst. 2 zamýšlené dohody je slučitelný s článkem 47 Listiny [119].

119 – Dodávám, že po uzavření zamýšlené dohody článek 26 této dohody stanoví společný přezkum provádění této dohody jeden rok po jejím vstupu v platnost a poté pravidelně a v každém případě čtyři roky po jejím vstupu v platnost. Jestliže provedení čl. 14 odst. 2 přináší obtíže, tyto obtíže mohou být tedy smluvními stranami posouzeny a případně upraveny na základě čl. 25 odst. 1 uvedené dohody nebo, pokud by se tak nestalo, mohly by Unii vést k tomu, že by pozastavila uplatňování dohody postupem stanoveným v čl. 25 odst. 2 zamýšlené dohody. Kromě toho, jakmile se dohoda stane součástí právního řádu Unie, žádný z těchto postupů se podle mého názoru nedotkne možnosti, aby se vnitrostátní soud členského státu, kterému bude případně předložen spor týkající se uplatňování dohody, obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se platnosti rozhodnutí o uzavření dohody s přihlédnutím k článku 5 dohody a okolnostem, ke kterým došlo po uvedeném rozhodnutí, obdobně s tím, co Soudní dvůr připustil v bodě 77 rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), ohledně přezkumu platnosti rozhodnutí o odpovídající úrovni ochrany Komise. To, jaký vliv bude mít posudek Soudního dvora, který bude vydán v projednávané věci, na odpověď na takovou otázku v řízení o předběžné otázce na neplatnost, překračuje rámec tohoto stanoviska.

VIII – Závěry

328. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na žádost o posudek Parlamentu následovně:

„1) Akt Rady o uzavření zamýšlené dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracování údajů jmenné evidence cestujících (PNR), podepsaný dne 25. června 2014, musí být založen na čl. 16 odst. 2 prvním pododstavci a na čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) bodem v) SFEU.

2) Zamýšlená dohoda je slučitelná s článkem 16 SFEU a s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie za podmínky, že:

– kategorie údajů jmenné evidence cestujících (PNR) v letecké dopravě, uvedené v příloze zamýšlené dohody, budou uvedeny jasně a přesně a citlivé údaje ve smyslu zamýšlené dohody budou vyňaty z působnosti této dohody;

– trestné činy, které spadají pod definici ‚závažná nadnárodní trestná činnost', stanovenou v čl. 3 odst. 3 zamýšlené dohody, budou v této dohodě nebo v příloze k ní taxativně vyjmenovány;

– zamýšlená dohoda dostatečně jasně a přesně určí orgán pověřený zpracováváním údajů jmenné evidence cestujících tak, aby byla zajištěna ochrana a bezpečnost uvedených údajů;

– zamýšlená dohoda výslovně upřesní zásady a pravidla použitelná jak na postupy nebo předem stanovená kritéria pro posouzení, tak na databáze, s nimiž jsou údaje jmenné evidence cestujících porovnávány v rámci automatizovaného zpracování těchto údajů, čímž umožní vymezit v širokém rozsahu a nediskriminačním způsobem počet ‚cílových' osob na ty, u kterých existuje důvodné podezření stran účasti na teroristickém trestném činu nebo na závažné nadnárodní trestné činnosti;

– zamýšlená dohoda určí, že pouze úředníci příslušného kanadského orgánu budou pověřeni přístupem k údajům jmenné evidence cestujících, a stanoví objektivní kritéria, která umožní upřesnit počet těchto úředníků;

– zamýšlená dohoda odůvodněným způsobem uvede objektivní důvody, proč je nutné uchovávat veškeré údaje jmenné evidence cestujících po dobu maximálně pěti let;

– v případě, že maximální pětiletá doba uchovávání údajů PNR je považována za nezbytnou, zamýšlená dohoda zajistí ‚anonymizaci' maskováním všech údajů jmenné evidence cestujících, které umožňují přímo identifikovat leteckého cestujícího;

– zamýšlená dohoda podřídí přezkum prováděný příslušným kanadským orgánem týkající se úrovně ochrany zajišťované jinými kanadskými veřejnými orgány a orgány ze třetích zemí, jakož i případné rozhodnutí sdělit v konkrétním případě údaje jmenné evidence cestujících uvedeným orgánům, přezkumu *ex ante* nezávislým orgánem nebo soudem;

– o úmyslu předat údaje jmenné evidence cestujících o státním příslušníkovi členského státu Evropské unie jinému příslušnému kanadskému orgánu nebo veřejnému orgánu ze třetí země budou předem informovány příslušné orgány dotčeného členského státu nebo Evropská komise před jakýmkoliv skutečným sdělením;

– zamýšlená dohoda systematicky zaručí jasným a přesným pravidlem přezkum respektování soukromého života a ochrany osobních údajů cestujících, jejichž údaje jmenné evidence cestujících jsou zpracovávány, nezávislým orgánem ve smyslu čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, a

– zamýšlená dohoda jasně stanoví, že žádosti o přístup, opravu a uvedení poznámky podané cestujícími, kteří nejsou přítomni na kanadském území, bude možné podat buď přímo, nebo prostřednictvím správní nápravy k nezávislému veřejnému orgánu.

3) Zamýšlená dohoda je neslučitelná s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie v rozsahu, v němž:

– čl. 3 odst. 5 zamýšlené dohody umožňuje nad rámec toho, co je striktně nezbytné, rozšířit možnosti zpracování údajů jmenné evidence cestujících bez ohledu na účel předcházení teroristickým trestným činům nebo závažné nadnárodní trestné činnosti a jejich odhalování, uvedený v článku 3 uvedené dohody;

– článek 8 zamýšlené dohody počítá s tím, že Kanada bude zpracovávat, využívat a uchovávat údaje jmenné evidence cestujících, které obsahují citlivé údaje;

– čl. 12 odst. 3 zamýšlené dohody přiznává Kanadě nad rámec toho, co je striktně nezbytné, právo sdělit jakékoliv informace s výhradou přiměřených právních požadavků a omezení;

– čl. 16 odst. 5 zamýšlené dohody přiznává Kanadě právo uchovávat údaje jmenné evidence cestujících po dobu maximálně pěti let pro jakékoli konkrétní opatření, přezkum, vyšetřování nebo soudní řízení, aniž by byla vyžadována jakákoliv souvislost s účelem předcházení teroristickým trestným činům nebo závažné nadnárodní trestné činnosti a jejich odhalování, uvedeným v článku 3 uvedené dohody, a

– článek 19 zamýšlené dohody připouští, že k předání údajů jmenné evidence cestujících veřejnému orgánu ze třetí země může dojít, aniž se příslušný kanadský orgán pod dohledem nezávislého orgánu předtím ujistil, že dotčený přijímající veřejný orgán ze třetí země nebude moci sám následně sdělit uvedené údaje jiné entitě případně z jiné třetí země.