

Sdělení úvodem:

Níže uvedený materiál byl dne 9. března 2011 odeslán Senátu Parlamentu ČR a Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Oproti odeslanému materiálu jsou vysvětleny v textu se vyskytující zkratky.

Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů

k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o používání údajů jmenné evidence cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických činů a závažné trestné činnosti.

Vzhledem k závažnosti dopadů chystaného opatření do práva na ochranu soukromí a s ohledem na skutečnost, že Odbor bezpečnostní politiky MV nezohlednil ve své Rámcové pozici pro Parlament všechny připomínky Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen Úřad) – především zásadní kritiku nedostatečného prokázání účelnosti a nezbytnosti předávání PNR dat –, vypracoval Úřad vlastní pozici, která se snaží objasnit, jak navrhované opatření zasáhne do základních práv a svobod velkého počtu občanů EU.

Návrh směrnice vychází z předchozího návrhu rámcového rozhodnutí o využívání údajů jmenné evidence cestujících (dále jen „PNR data“ nebo „údaje PNR“) pro účely vymáhání práva, který dne 6. listopadu 2007 Komise přijala. Po 1. prosinci 2009, kdy vstoupila v platnost Smlouva o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva), však dokument zastaral. Komise tak přišla s novým návrhem, tentokrát ve formě směrnice. Tento dokument má zakotvit povinnost předávat údaje o **všech** cestujících na letech přes hranice EU, tedy těch, které směřují ze států mimo Evropskou unii do členských států a naopak, do databáze, kterou má spravovat k tomu účelu v každém členském státě nebo centrálně zřízený útvar pro informace o cestujících (Passenger Information Unit, dále jen PIU). V některých státech EU, zejména ve Velké Británii, sílí tlak na rozšíření působnosti směrnice rovněž na lety mezi jednotlivými zeměmi EU (vnitrouijní lety).

A/ Obecná východiska

- 1. Úřad je přesvědčen, že dosud nebyla uspokojivě prokázána především účelnost a nezbytnost navrhovaného řešení, jak to vyžaduje čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a čl. 52 Listiny základních práv EU, který v odst. 1 stanoví: „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“. Před zavedením takového systému je nutné provést test proporcionality tj. zvážit alternativní možnosti s ohledem na rušivou povahu rozhodnutí (signalizujících podezření na jednání určitých osob), přijímaných automaticky podle nastavených kritérií, a vzhledem k potížím fyzických osob vznést námitky vůči těmto rozhodnutím.**

Bez prokázání nezbytnosti nového opatření agresivně zasahujícího do oblasti soukromí a ochrany osobních údajů tedy nestačí pouze tvrzení (i tak ne zcela prokázané) o využitelnosti či užitečnosti pro deklarované účely boje proti terorismu a závažné trestné činnosti. Dosud nebylo vyhodnoceno, kolika lidí se PNR systém dotýká, kolik z těchto lidí PNR systém vyhodnotil jako potencionální podezřelý ze spáchání zločinu (a jakých zločinů), kolik z těchto podezřelých skutečně předpokládaný zločin spáchalo a kolik těchto spáchaných zločinů by bez použití PNR systému zůstalo neodhaleno. Až takové vyhodnocení umožní kvalifikovanou odpověď na otázku, zda v rámci zpracování PNR dat bude zachována rovnováha mezi právy

nevinných cestujících a stanoveným účelem prevence a stíhání terorismu a závažné trestné činnosti. Užitečnost takového zpracování se navíc zdůvodňuje bez dostatečného posouzení možného využití již existujících databází (Schengenský informační systém (SIS), Vízový informační systém (VIS), Předběžné informace o cestujících (API), databáze Europolu a další) pro naplnění stanoveného účelu.

Považujeme dále za nutné připomenout, že myšlenka shromažďovat PNR data původně vznikla a byla uskutečněna v USA po událostech 11. září 2001. Nyní se kontext přesouvá k obecnému zpracování pro různé a mnohem širší bezpečnostní účely.

2. Názor uvedený v bodě 1. vůbec není ojedinělý. Rozhodně by měly být vzaty v úvahu např. postoje:

Evropského parlamentu vyjádřené v usnesení z listopadu 2008 poukazujícím na nedostatečně prokázanou potřebu navrhovaných opatření,

Pracovní skupiny pro ochranu dat podle článku 29 směrnice 95/46/ES (tzv. WP29, tedy poradního orgánu Komise složeného z předsedů dozorových orgánů typu Úřadu pro ochranu osobních údajů), která v dokumentech WP 145 a WP 178 kritizuje mj. nedostatečně prokázanou účelnost využití údajů PNR donucovacími orgány a nepřiměřenost navrhovaných opatření,

Evropského inspektora ochrany údajů kritizujícího ve stanovisku z 19. října 2010 neprokázanost nezbytnosti a přiměřenosti návrhu a skutečnost, že opatření přispívá ke „společnosti pod dohledem“,

Senátu Parlamentu ČR, který v usnesení 370 z 23. dubna 2008 v reakci na příslušný návrh rámcového rozhodnutí Rady poukázal na to, že státy, které tato data sbírají, doposud neprokázaly efektivnost PNR v boji proti terorismu a organizovanému zločinu a dále také vyjádřil názor, že doba uchovávání a rozsah sbíraných dat jsou nepřiměřené. Vládě doporučil zaujmout k návrhu negativní stanovisko a požádal ji, aby jej informovala o způsobu, jakým stanovisko Senátu zohlednila.

3. Analýza údajů o všech cestujících, jak předpokládá návrh směrnice, se jeví být v rozporu s Ústavou ČR.

Právo na ochranu soukromého a rodinného života, jakož i právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě jsou chráněna článkem 10 Listiny základních práv a svobod. Státní moc lze v souladu s čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb. (Ústava ČR) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Zavedení systému sběru dat PNR v EU a z něj plynoucí zásah do soukromí lze akceptovat jen, pokud existuje zájem vyšší ochrany jiného základního lidského práva nebo svobody. Aby mohla být dána přednost ochraně jiného ústavního práva před ochranou soukromí, je třeba postupovat dle „receptu“ uvedeného v rozhodnutí Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 4/94, tedy posoudit, zda v dané situaci je ochrana jiného základního práva nebo svobody natolik závažná (důvodná) a toto právo natolik ohroženo, že je rozumné akceptovat zásah do soukromí, a částečně tak omezit základní lidské právo na soukromý a rodinný život. Hodnotící proces podle receptu Ústavního soudu musí obsahovat následující kritéria (a systém PNR by tedy měl být):

- prokazatelně vhodný k vyřešení daného problému,
- prokazatelně nezbytný k řešení daného problému,
- proporcionální vůči jeho přínosu pro bezpečnost,
- do soukromí osob zasahující prokazatelně méně, než alternativní opatření,
- pravidelně podrobován přezkumu, aby se zaručilo, že jsou daná opatření stále přiměřená.

4. **Nebyly dostatečně zváženy důsledky reciprocity.** Evropský režim PNR by mohl být důvodem k tomu, aby obdobné požadavky vznesly na základě vzájemnosti také nedemokratické a zkorumpované státy (neposkytující dostatečné záruky ochrany základních práv a svobod, včetně osobních údajů). PNR data v moci těchto států by mohla představovat vážný problém.
5. **Dosud nebylo prokázáno, že při boji proti terorismu a závažné trestné činnosti je nutné využívat i jiné údaje než údaje API.** Na rozdíl od údajů API nejsou údaje PNR ověřené a musejí být považovány za nespolehlivé. V rámci zajištění Evropského prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti ve vztahu ke Stockholmskému programu je možné zvažovat i jiná opatření, která by zajistila dosažení stejných cílů za využití stávajících nástrojů, např. využití povinnosti leteckých dopravců předávat API data nejen za účelem boje s imigrací, ale také za účely vnitřní bezpečnosti a vynucování práva. Tato možnost však nebyla vůbec vzata v potaz.

B/ Komentář k některým dílčím aspektům návrhu směrnice a rámcové pozice ČR

1. **Jak již bylo řečeno úvodem, návrh směrnice počítá se zahrnutím „pouze“ letů přes hranice EU, nicméně připouští diskusi o rozšíření působnosti i na lety vnitrouijní.** Úřad je jednoznačně proti tomuto širšímu řešení, při kterém by došlo k mnohonásobnému nárůstu sledovaných údajů a cestujících, do jejichž soukromí by bylo zasahováno, se všemi důsledky na další disproportionálnost, nevyváženost a neprůkaznou účinnost tohoto opatření, o jeho nákladnosti nemluvě. Konstatování v návrhu rámcové pozice, že ČR nebude rozšíření iniciovat, že však nebude proti, pokud s návrhem přijde některý jiný členský stát, se nám jeví jako vrcholně alibistické a demagogické. Předkladatelé návrhu rámcové pozice dobře vědí, že řada (byť menšina) států již v minulosti s takovým návrhem přišla a v současné době jej již konkrétně předložila Velká Británie. Navrhujeme proto v pozici ČR jednoznačně odmítnout možnost rozšíření na vnitrouijní lety.
2. **K otázce zřízení útvarů PIU,** kde by se údaje podle určitých kritérií vyhodnocovaly a které by v jednotlivých odůvodněných případech poskytovaly údaje pro směrnici stanovené účely, zastáváme jednoznačné stanovisko, že by mělo jít o entity zřízené a fungující na základě speciálních zákonných pravidel. V žádném případě by nemělo jít o orgány v rámci stávajících struktur např. policie, MV apod., které by se vedle obecných zásad daných směrnici řídily pouze interními předpisy národních orgánů vynucujících zákon. Z tohoto hlediska by tedy nemělo být ponecháno na volbě na národní úrovni, zda zahrnout nebo nezahrnout PIU do stávajících struktur, protože vzhledem k předpokládané výměně dat mezi státy a PIU centry je problém rizikovosti v oblasti soukromí a ochrany dat záležitostí sdílenou.
3. **Je sporné, zda očekávaná účinnost bude proporcionální nejen z hlediska významného zásahu do soukromí, ale také ve vztahu k finančním nákladům a administrativní zátěži,** které vzniknou jednak na straně leteckých dopravců a jednak na straně veřejné správy, která bude muset PIU vybavit softwarem, hardwarem a kvalifikovanými pracovníky. Otázkou zůstává, kdo by hradil vstupní náklady dopravců na zavedení EU PNR push systému (systému, v němž by PNR data předávaly samy letecké společnosti) a roční náklady dopravců.

K odhadům nákladů uvádí Komise v dokumentu Hodnocení dopadů zpracování PNR následující čísla:

Náklady na straně dopravce na zasílání PNR dat v push režimu se odhadují ve výši 0,04 eur na jednoho cestujícího. Vstupní náklad veřejné správy velkého členského

státu (hardware a software, odhad na základě odhadu Velké Británie) - 75 000 000 eur,

Roční náklad veřejné správy velkého členského státu (zaměstnanci, odhad na základě odhadu Velké Británie) - 11 500 000 eur.

4. **Rozsah sbíraných dat se s ohledem na zásadu přiměřenosti jeví jako nadměrný.** Rozsah osobních údajů musí být zpracováván s přihlédnutím ke konkrétnímu účelu. Např. boj proti terorismu nebude nutně vyžadovat stejné údaje a nebude mít za následek stejnou rovnováhu práv a zájmů jako např. boj proti pašování drog.
5. **Doba uchování 5 let, byť v pseudoanonymizované (maskované) podobě, je nepřiměřená,** jak ve vztahu k ochraně cestujících, tak ve vztahu k vyšetřování závažné trestné činnosti.
6. **Úřad považuje za nutné vyjádřit se rovněž k Hodnocení dopadu zpracování PNR (Impact Assessment), který tvoří doprovodný materiál Komise k návrhu směrnice.** Je nutné konstatovat, že ani tento materiál vypracovaný Komisí neprokázal nezbytnost zavedení EU PNR. Kapitola 3.2 materiálu nazvaná „Dodržení základních práv“ nikterak neprokázala nezbytnost EU-PNR systému. V prvním odstavci tato kapitola pouze konstatovala, že při hodnocení byl použit „Check List“ vytvořený Komisí pro efektivní implementaci Listiny základních práv [COM (2010)573 z 19. října 2010], aniž byly uvedeny jakékoliv podrobnosti hodnocení. V závěru třetího odstavce pak tato kapitola přináší následující důkaz nezbytnosti EU-PNR systému, jde však evidentně o chybný důkaz kruhem: Podle materiálu je právní podmínkou umožňující zásah do práva na ochranu údajů (definovanou v čl. 52 Listiny základních práv EU) to, že takový zásah bude nezbytný pro předcházení trestné činnosti. Účelem EU-PNR systému je předcházení terorismu a závažné trestné činnosti, a proto je jasně v souladu s touto právní podmínkou. Takto formulovaná věta však žádným způsobem neprokazuje **nezbytnost a přiměřenost** systému.

Stále zůstává nedořešena otázka, zda stávající formy policejní a justiční spolupráce, zaměřené na předcházení a stíhání trestných činů, kam patří i boj proti terorismu a závažné trestné činnosti, ve stávající podobě (Europol a další formy spolupráce), s využitím systémů typu SIS, VIS, API, neumožňují dosáhnout srovnatelné úrovně bezpečnosti a nepředstavují dostatečné nástroje k dosažení účelu, kterého má být zavedením systému EU PNR dosaženo. Hodnocení dopadu naopak výslovně připouští, že povinné zavedení zpracování PNR dat všemi členskými státy v důsledku nanejvýš pouze změní způsob dopravy používaný teroristy.

Námořní a pozemní hranice EU nebudou chráněny prostřednictvím zpracování PNR dat, takže zůstane vysoká pravděpodobnost, že teroristé a zločinci využijí těchto cest, ba dokonce existuje riziko, že po zavedení EU PNR se tato pravděpodobnost zvýší, takže efektivita užívání PNR dat se sníží. Tento fakt výslovně připouští i Komise v uvedeném dokumentu. Komise však tuto námitku přechází bez dalšího argumentu tvrzením, že přes toto riziko užívání PNR dat zajistí zvýšení bezpečnosti v EU a bude dostatečným nástrojem identifikace potenciálních dosud neznámých podezřelých osob usilujících o vstup do EU a umožní analýzu a vytváření předem daných kritérií podezřelosti, na jejichž základě budou tipováni tito dosud neznámí podezřelí.

ZÁVĚR: Ani Důvodová zpráva, ani obšírné Hodnocení dopadu zpracování PNR dat tedy **neprokázaly**, že zpracování PNR dat:

- 1) může zásadním způsobem přispět k boji proti terorismu a závažnému zločinu,
- 2) je nezbytné,
- 3) jeho přínosy převáží nad zásahem do soukromí cestujících.