

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uchovávání údajů zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v odvětví elektronických komunikací, kterou se mění směrnice 2002/58/ES

KOM(2005) 438 v konečném znění – 2005/0126 (COD)

(2006/C 69/04)

Dne 16. listopadu 2005 se Rada, v souladu s článkem 95 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Dne 27. září 2005 předsednictvo Výboru pověřilo Specializovanou sekci „Doprava, energetika, infrastruktura, informační společnost“ přípravou podkladů na toto téma (zpravodaj: pan HERNÁNDEZ BATALLER).

Vzhledem k naléhavé povaze práce Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval pana HERNÁNDEZE BATALLERA hlavním zpravodajem na 423. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 18. a 19. ledna 2006 (jednání ze dne 19. ledna), a přijal následující stanovisko 92 hlasy pro, 17 hlasy proti a 17 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vyjadřuje v souvislosti s předložením takovéhoho legislativního návrhu podiv a obavy, jelikož jeho obsah je nevyvážený a narušuje základní práva.

1.2 Způsob zacházení s lidskými právy v tomto návrhu, především s právem na soukromí, je nevhodný a může v určitých ohledech vést ke kolizi právních předpisů.

1.3 Existuje nebezpečí, že bude podkopána důvěra uživatelů elektronické komunikace a bude snížena jejich ochota používat IKT (informační a komunikační technologie). Tato ztráta důvěry spotřebitelů s sebou nese riziko, že v budoucnu bude rozvoj informační společnosti dlouhodobě zbrzděn, čímž by byla ohrožena také Lisabonská strategie.

1.4 EHSV pochybuje o tom, že návrh jako celek odpovídá zásadám subsidiarity a proporcionality, jelikož není odůvodněno, proč je možno cíle Společenství na evropské úrovni dosáhnout lépe.

1.5 Na dodatečné náklady vynaložené operátory na zálohování a přenos dat a stanovené v návrhu je třeba nahlížet jako na zátěž, kterou by na sebe operátoři měli vzít už proto, že působí na trhu, a neměla by je nést státní pokladna, a tím tedy všichni občané.

1.6 Z těchto důvodů by tedy měl být návrh zásadně revidován, neboť dle soudu EHSV plně nezohledňuje základní práva ani pravidla k přístupu, používání či výměně dat.

2. Odůvodnění

2.1 Souvislosti

2.1.1 V současnosti existují různá ustanovení Společenství, která se vztahují na povinnosti poskytovatelů služeb. Jedná se o údaje z článku 1, v souvislosti s čl. 2 písm. a) směrnice

95/46/ES ze dne 24. října 1995⁽¹⁾. Týká se všeobecných povinností členských států ohledně zajištění ochrany soukromí fyzických osob při zacházení s osobními údaji.

2.1.2 Směrnice 2002/58/ES z 12. července 2002⁽²⁾ ošetřuje především zacházení s osobními údaji a ochranu soukromí v oblasti elektronické komunikace, k tomuto návrhu se Výbor vyjádřil již dříve⁽³⁾.

2.1.3 Zásada, na které stojí obě směrnice, spočívá v tom, že zálohované údaje mají být zlikvidovány v momentě, kdy jejich přechovávání již není oprávněné. Směrnice 2002/58/ES zaručuje, že provozovatelé veřejně dostupných elektronických služeb přijmou taková opatření, aby byla zachována bezpečnost jejich služeb; a členské státy mají zaručit důvěrnost elektronické komunikace, konkrétně zakázat odposlech, nahrávání a zálohování jinými osobami než uživateli kromě poskytovatelů, kteří tak mohou činit za účelem fakturace a pouze na dobu nezbytně nutnou. Provozní a lokalizační údaje mohou být používány pouze anonymně a se souhlasem uživatele služby.

2.1.4 Článek 15 směrnice 2002/58/ES umožňuje členským státům uchovávat údaje ve výjimečných případech, kdy to bude považováno za nutné, přiměřené a vhodné pro vyšetřování trestné činnosti. Členské státy nebyly schopny shodnout se během vyjednávání o nařízení o ochraně dat v oblasti komunikací ohledně délky doby zálohování, nebyla tedy stanovena.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady z 24. října 1995 o ochraně fyzických osob při práci s osobními údaji a o volném proudění těchto údajů., Úř. věst. L 281, 23.11.1995

⁽²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady z 12. července 2002 týkající se práce s osobními údaji a ochrany soukromí v oblasti elektronické komunikace, Úř. věst. L 201, 31.7.2002

⁽³⁾ Stanovisko schválené na plenárním zasedání ve dnech 24. a 25. ledna 2001, zpravodaj: pan LAGERHOLM, Úř. věst. C 123, 25.4.2001

2.1.5 Evropská rada dne 25. března 2004 zvažila možnost zavést pravidla ohledně uchovávání dat, která získávají poskytovatelé služeb v oblasti elektronické komunikace. Jako důsledek toho předložily čtyři členské státy (Francie, Irsko, Švédsko a Spojené království) návrh z vlastní iniciativy, který by měl být přijat Radou, na rámcové rozhodnutí o uchovávání údajů zpracovaných a uložených v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronické komunikace nebo údajů ve veřejných komunikačních sítích za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů a přestupků, včetně terorismu.

2.1.6 Evropský parlament tento návrh odmítl, neboť měl pochybnosti týkající se právního základu, přiměřenosti ustanovení a případného porušení článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (*).

2.2 Návrh Komise

2.2.1 Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě návrh směrnice, jež se zakládá na článku 95 Smlouvy týkající se zachování dat, která vznikají při poskytování veřejných služeb elektronické komunikace, a jímž se má pozměnit směrnice 2002/58/ES.

2.2.2 Jedná se o normativní nástroj pro harmonizaci legislativ členských států, který poskytovatelům služeb v oblasti elektronické komunikace stanovuje za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání určitých trestných aktivit (především terorismu a organizovaného zločinu) povinnost zálohovat a zpracovávat data (čl. 1. odst. 1).

2.2.3 Návrh se týká provozních a lokalizačních údajů týkajících se veřejných a soukromých osob, které jsou původci či příjemci zmíněné komunikace. Netýká se však obsahu sdělení (čl. 1 odst.2).

2.2.4 V tomto smyslu návrh vyžaduje na členských státech, aby přijaly taková příslušná opatření, aby provozovatelé těchto služeb uchovávali odpovídající data a aby je sdělili národním úřadům zodpovědným za prevenci a boj proti zločinu v souladu s cílem návrhu (článek 3).

2.2.5 Návrh také konkretizuje kategorie údajů, které mají být uchovány. Jsou to: odesílatel a příjemce sdělení, hodina a délka komunikace, její druh, fyzická poloha uživatele atd. (článek 4 a příloha).

2.2.6 Stanovuje dále, že data budou zachována po dobu jednoho roku, pokud se jedná o telefonickou komunikaci (pevná síť či mobilní telefony), a šesti měsíců v případě komunikace po internetu.

(* Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod podepsaná v Římě dne 14. listopadu 1950

2.2.7 Dále je pro operátory stanovena povinnost předat zálohované údaje zodpovědným národním orgánům (článek 8) a pro členské státy povinnost předávat jednou ročně statistické údaje o uchovávání dat Evropské komisi (článek 9).

2.2.8 Jako poslední je stanovena povinnost členských států uhradit operátorům všechny dodatečné náklady spojené se zálohováním a předáváním dotyčných dat (článek 10).

2.3 Obecné připomínky

2.3.1 Výbor vyjadřuje v souvislosti s předložením takového legislativního návrhu podiv a obavy, jelikož jeho obsah je nepřiměřený a porušuje základní práva.

2.3.2 Komise svým návrhem mění momentálně platná národní opatření, jež existují v oblasti veřejné bezpečnosti, na „opatření s rovnocenným účinkem“ (překážky pro vnitřní trh telekomunikací), která by podle článku 14 Smlouvy měla být odstraněna.

2.3.3 Návrh bude mít rozsáhlé následky pro všechny typy uživatelů elektronické komunikace. Vytváří se tím nebezpečí, že bude podkopána důvěra uživatelů elektronické komunikace a bude snížena jejich ochota používat IKT a začít používat nové elektronické služby. Tato ztráta důvěry spotřebitelů může také znamenat, že v budoucnu bude rozvoj informační společnosti dlouhodobě zbrzděn, čímž by byla ohrožena také Lisabonská strategie.

2.3.4 Jen těžko lze pochopit způsob, jakým se v návrhu zachází se základními právy, především s právem na soukromí. Komise provádí vlastní test pro ověření zákonnosti za použití dvou rozdílných parametrů – jeho výsledkem bylo, že návrh základní práva neporušuje.

2.3.5 Za prvé, používá čl. 15. odst. 1, který téměř doslova opakuje ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (články 4 a 12) a Evropské úmluvy o lidských právech (čl. 9 odst. 10 a čl. 11), přestože je zahrnut do nařízení 2002/58/ES. Tato ustanovení byla obsírně a vyčerpávajícím způsobem interpretována příslušnými orgány a soudy, a proto je jakákoli snaha Komise nově interpretovat toto téma nevhodná.

2.3.6 Za druhé, test pro ověření zákonnosti je založen na několika ustanoveních Listiny základních práv, která je sice široce podporována v celé EU, ale ještě nevstoupila v platnost, a není možné, aby se na ni právní činitelé odvolávali a zaručovali tím právní platnost.

2.3.7 Nepochopitelným způsobem se nízká úroveň zmíněného testu ještě více snižuje tím, že Komise bere do úvahy pouze články 7 (týkající se osobního a rodinného života) a 8 (ochrana údajů osobního charakteru) Listiny a zapomíná na další aspekty, jaké jsou v člancích 36 (přístup ke službám obecného zájmu), 38 (ochrana spotřebitele), 47 (právo na účinnou právní pomoc) nebo 48 (presumpce nevinny).

2.3.8 Komise by měla uvažovat a jednat v otázkách dotýkajících se základních práv s větší opatrností, aby se vyhnula tomu, že by ústavní soudy v budoucnosti prohlásily za „neústavní“ opatření, která navrhla ⁽⁵⁾.

2.3.9 Co se týče dodržování zásady subsidiarity, je překvapující prohlášení Komise, že z důvodu, že do současné chvíle se Rada ani Parlament nebyly schopny dohodnout na rámci řešení této otázky, je v oblasti vnitřního trhu nutný evropský postup, kterým by se daná oblast upravila.

2.3.10 Takové uvažování by bylo logické, kdyby problémy bezpečnosti byly srovnatelné s jinými, které ovlivňují fungování vnitřního trhu (např. s problémy čistě obchodní, daňové či pracovní povahy), pokud by existovaly lhůty pro přijetí opatření (stanovené Smlouvami nebo sekundárním právem) nebo pokud by bylo možné a potřebné v tomto ohledu vytvořit jednotný právní prostor.

2.3.11 Bezpečnost státu ovšem není právní nárok stanovený právem Společenství, na rozdíl od pojmů obecný pořádek a obecná bezpečnost, které jsou stanoveny ve Smlouvách, aby případně ospravedlnily použití výjimečných ochranných opatření členskými státy.

2.3.12 Smlouvy také neobsahují jasný podklad pro jednání ani žádnou lhůtu, která by nařizovala bezodkladné jednání. Ohrožení bezpečnosti států není možno sjednotit v jednom harmonizačním nástroji, jenž má různé situace řešit stejným, ale ne nutně společným postupem.

2.3.13 Co se týče zásady proporcionality, je známo, že jakékoliv nařízení, které omezuje základní práva, vyžaduje kromě legislativních záruk právní kontroly účast národních parlamentů pomocí zákona („*ex ante*“ nebo „*ex post*“). Je těžké si představit, že odstranění existujících „neviditelných překážek“ pro nabízení služeb elektronické komunikace na celém vnitřním trhu může přinést řetězovou změnu národních zákonů, které zaručují základní práva, a národních systémů ochrany těchto práv.

2.3.14 EHSV tedy pochybuje o tom, že návrh jako celek odpovídá požadavkům zásad subsidiarity a proporcionality, jelikož není odůvodněno, proč je možno cíle Společenství na evropské úrovni dosáhnout lépe.

⁽⁵⁾ Viz nedávné rozhodnutí německého ústavního soudu, který prohlásil za „neústavní“ tzv. „eurozatykač“ pro boj proti terorismu a přeshraniční kriminalitě, což je ještě důležitější oblast než ta, kterou se zabýváme nyní.

2.3.15 Na druhou stranu je překvapující, že Komise se ve svém návrhu zmiňuje pouze o „potřebách“ a „zákonných právech“ operátorů a zcela vypouští potřeby a práva spotřebitele a zapomíná, že jedním z posláních Společenství je „*přínos k posílení ochrany spotřebitele*“ (článek 3 písm. s) Smlouvy) a zaručení „*vysoké úrovně ochrany*“, Společenství má také přispět k „*ochraně hospodářských zájmů (Společenství)*“ (článek 153 Smlouvy).

2.4 Zvláštní připomínky

2.4.1 Návrh se zakládá na čl. 95 odst.1 Smlouvy. V tomto smyslu by bylo vhodné, aby se stejně tak zvažil jeho možný dopad na pilíř policejní a justiční spolupráce v oblasti trestního práva. V případě poskytovatelů služeb z třetích zemí by se mohlo stát, že tyto země budou vyžadovat „*ad hoc*“ dohody s členskými státy, aby byly vytvořeny vzájemné podmínky pro poskytování služeb z důvodu národní bezpečnosti.

2.4.2 V ustanovující části návrhu, konkrétně v článku 1, se zdá, jako by Komise nebrala na vědomí, že i když údaje z oblasti uplatnění jsou zdánlivě „*neutrální*“ (identita příjemců a odesílatelů sdělení, délka sdělení, fyzická poloha, četnost atd.), jedná se o údaje, které zasahují do soukromého života osob a v mnoha případech mohou narušovat jiná práva, jako povinnost profesní mlčenlivosti nebo právo na opravný prostředek.

2.4.3 Za současného stavu veřejného pořádku, který zavádí Evropská úmluva o lidských právech, a ústavních tradic členských států není právo na soukromí pouze pasivní, nýbrž v slabší míře také aktivní.

2.4.4 To znamená, že jednotlivé osoby, občané EU či nikoliv, mají právo vědět, kdo, z jakého důvodu a jak často má přístup k jejich komunikaci, a také právo na přístup k jakékoliv veřejné či soukromé databázi, kde je zaznamenán tento druh údajů ⁽⁶⁾.

2.4.5 Návrh se týká základních práv, konkrétně článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech, a může mít značný dopad na svobodu a základní práva; proto je Výbor názoru, že jeho obsah by se měl, jako každá výjimka k pravidlu, omezit na stanovení podmínek, které by se co nejméně dotýkaly těchto práv.

2.4.6 Kategorie údajů, které se mají zachovat, jsou stanoveny v článku 4 a v příloze, přičemž jde o výchozí seznam, jenž může být změněn postupem projednávání ve výboru. Jelikož se jedná o základní právo, Výbor považuje za nevhodné, aby se do rozšíření seznamu údajů, které mají být zachovány, nezapojoval také Parlament a aby se k tomu použily prováděcí postupy jako u technických předpisů, jejichž neutrální charakter se velmi liší od významu předpisů pro zachování údajů, které jsou obsahem tohoto návrhu.

⁽⁶⁾ Rozsudky Evropského soudního dvora pro lidská práva v případech AMANN(2000), KOPP(1998), HALFORD(1997), a MALONE(1984).

2.4.7 Počet údajů, které mají být zachovány, se zdá vzhledem k cíli, jímž je získání užitečných informací pro vyšetřování, nadbytečný, a proto by měl být jejich počet omezen. Měl by odrážet potřeby návrhu a zajistit, aby přístup k údajům byl umožněn pouze s povolením soudu. Úmysl zmíněný v tomto návrhu, „předejít“ některým kriminálním činům, je těžké pochopit, i když zachování těchto provozních údajů může být užitečné pro vyšetřování a jiné cíle návrhu.

2.4.8 Doba uchování údajů je příliš dlouhá, neboť Komise neprokazuje nutnost uchování během takto dlouhého období. Výbor je názoru, že jednotná opatrná lhůta by měla být šest měsíců a měla by ji provázet náležitá bezpečnostní opatření a opatření k zachování důvěrnosti.

2.4.9 Nejsou stanovena pravidla, která by zabránila možnému přístupu poskytovatelů a jiných zájemců k zálohovaným údajům; mělo by se zajistit, aby veškerý přístup ke zmíněným údajům byl možný pouze ve výjimečných případech a pod soudním dohledem. Návrh bohužel nestanovuje způsob, jakým by se měly zálohované údaje během stanoveného období chránit.

2.4.10 Odkaz na „příslušné národní orgány“ v návrhu je příliš obecný, mělo by být přesně stanoveno, že zálohované údaje mohou být zprostředkovány pouze orgánům, které se zaručí za kvalitu, důvěrnost a zabezpečení získaných údajů. Výbor je názoru, že některé koncepty, jako ten, který se uvádí v tomto odstavci, by měly být definovány lépe, aby se tak zamezilo rozdílným interpretacím.

2.4.11 Je překvapující, že návrh v článku 10 upravuje „dodatečné náklady“, které vznikly poskytovatelům při plnění povinnosti zálohovat a předávat údaje a které mají být podle Komise refundovány na účet státní pokladny, protože podle

13. bodu odůvodnění návrhu „užitek v podobě dopadů na veřejnou bezpečnost má společnost jako celek“.

2.4.12 V tomto ohledu je Výbor zcela jiného názoru než Komise a domnívá se, že zmíněné tvrzení je přinejmenším nepřesné, protože každý členský stát stanovuje svobodně množství a způsob náhrady nákladů, vycházející při tom z vlastních kritérií určených podmínkami a potřebami bezpečnosti své společnosti, i když jak přiznává Komise (5. bod odůvodnění), řada států nepřijala ani odpovídající legislativu.

2.4.13 Pokud se budeme držet kritéria Komise, mohli bychom klást následující otázky:

- neplynou pro poskytovatele těchto služeb výhody ze zabezpečování a sociální stability, kterou zaručují státy?
- neplynou pro poskytovatele výhody z právní jistoty právního státu?
- neplynou pro poskytovatele výhody z přístupu na jednotný trh, kde oprávněně podnikají, díky horlivosti členských států, a ne pouze díky činnosti Komise?

2.4.14 Z důvodů výše zmíněných a v domnění, že to návrhu směrnice jen prospěje, by se na tyto dodatečné náklady mělo nahlížet jako na zátěž, kterou by na sebe operátoři měli vzít už proto, že působí na trhu, a neměla by ji nést státní pokladna, a tedy všichni občané. Výbor je názoru, že návrh refundovat dodatečné náklady je nepřipustný a měl by být zrušen.

2.4.15 Z výše uvedených důvodů by Komise měla jako „ochránkyně Smluv“ a jejich základních hodnot, jak stanovují čl. 6 odst. 1⁽⁷⁾ a čl. 6 odst. 2⁽⁸⁾ Smlouvy o Evropské unii, návrh významně pozměnit, neboť dle soudu EHSV plně nezohledňuje základní práva ani pravidla k přístupu, používání či výměně dat.

V Bruselu dne 19. ledna 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

(⁷) Čl. 6 odst. 1 Smlouvy: „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, které jsou společné členským státům.“

(⁸) Čl. 6 odst. 2 Smlouvy stanovuje následující: „Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady Společenství.“

PŘÍLOHA

ke stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru

Následující návrhy pozměňovacích návrhů, které dostaly více než čtvrtinu odevzdaných hlasů, byly v rámci debat odmítnuty:

Odstavec 1.5

Vyškrtnout:

~~Na dodatečné náklady vynaložené operátory na zálohování a přenos dat a stanovené v návrhu je třeba nahlížet jako na zátěž, kterou by na sebe operátoři měli vzít už proto, že působí na trhu, a neměla by je nést státní pokladna, a tím tedy všichni občané.~~

Odůvodnění:

Není považováno za nutné.

Odstavec 2.4.11

Pozměnit následovně:

~~„Je překvapující, že návrh v článku Článek 10 návrhu upravuje ‚dodatečné náklady‘, které vznikly poskytovatelům při plnění povinnosti zálohovat a předávat údaje, a které – Tyto mají být podle Komise refundovány na účet státní pokladny, protože podle 13. bodu odůvodnění návrhu užitek v podobě dopadů na veřejnou bezpečnost má společností jako celek.“~~

Odůvodnění:

Není považováno za nutné.

Odstavec 2.4.12

Nahradit následujícím textem:

~~V tomto ohledu je Výbor zcela jiného názoru než Komise a domnívá se, že zmíněné tvrzení je přinejmenším nepřesné, protože každý členský stát stanovuje svobodně množství a způsob náhrady nákladů, vycházející při tom z vlastních kritérií určovaných podmínkami a potřebami bezpečnosti své společnosti, i když jak přiznává Komise (5. bod odůvodnění), řada států nepřijala ani odpovídající legislativu.~~

„Návrh způsobí vysoké náklady pro průmysl. V současné době podniky vytváří, zpracovávají a uchovávají údaje s oprávněným cílem pro fakturaci, obchod a jiné. Další doplňující požadavky (doplňující druh údajů, delší období pro uchování) by způsobily dodatečné náklady, které by bylo potřeba uhradit. Jelikož bezpečnost je plně ve státní zodpovědnosti a má být financována státem, budou členské státy muset převzít náklady na uchování údajů a uhradit je IKT podnikům“.

Odůvodnění:

Není považováno za nutné.

Odstavec 2.4.13

Nahradit následujícím textem:

„Pokud se budeme držet kritéria Komise, mohli bychom klást následující otázky:

- neplynou pro poskytovatele těchto služeb výhody ze zabezpečování a sociální stability, kterou zaručují státy?
- neplynou pro poskytovatele výhody z právní jistoty právního státu?
- neplynou pro poskytovatele výhody z přístupu na jednotný trh, kde oprávněně podnikají, díky horlivosti členských států, a ne pouze díky činnosti Komise?

Odůvodněním návrhu je, že Evropa potřebuje harmonizovaný přístup k uchovávání dat jako prostředek proti kriminalitě a terorismu. Pokud některé země budou platit účty na potírání kriminality, zatímco se jiné rozhodnou přenést tyto dosti velké finanční náklady na operátory, bude evropský telekomunikační trh brzy trpět vážným narušením hospodářské soutěže. Proto Výbor v tomto bodu plně podporuje Komisi.“

Odůvodnění:

Není považováno za nutné.

Odstavec 2.4.14

Vyškrtnout.

~~Z důvodů výše zmíněných a v domnění, že to návrhu směrnice jen prospěje, by se na tyto dodatečné náklady mělo nahlížet jako na zátěž, kterou by na sebe operátoři měli vzít už proto, že působí na trhu, a neměla by ji nést státní pokladna, a tedy všichni občané. Výbor je názoru, že návrh refundovat dodatečné náklady je nepřipustný a měl by být zrušen.~~

Odůvodnění:

Není považováno za nutné.

Výsledek hlasování (o všech pozměňovacích návrzích)

Hlasy pro: 53

Hlasy proti: 54

Zdrželo se hlasování: 15
