

Regulácia používania údajov z osobných záznamov o cestujúcich (PNR) v kontexte ochrany osobných údajov a protiteroristických opatrení

Anotácia: Autori v prehľadovom článku analyzujú nové protiteroristické opatrenie – smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2016/681, ktorého účelom je využívanie údajov PNR pri prevencii, odhaľovaní, vyšetrowaní a stíhaní teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Prvá časť článku je venovaná legislatívnemu procesu a problémom, ktoré vznikli pri prijímaní uvedeného opatrenia. Následne autori predstavujú kľúčové body smernice a výhody analýzy údajov PNR. Záverečná časť článku zobrazuje využívanie údajov PNR v kontexte ochrany osobných údajov s dôrazom na európsku legislatívnu v uvedenej oblasti.

Kľúčové slová: údaje PNR, prevencia, odhaľovanie, vyšetrowanie, stíhanie, teroristické trestné činy, závažná trestná činnosť, ochrana osobných údajov.

Úvod

Teroristické útoky v Európe postavili otázku bezpečnosti na vrchol politickej agendy Európskej únie. Odborníci, ako aj členské štáty dlhé roky volali po opatreniach, ktoré by umožňovali systematický zber, výmenu a uschovávanie údajov o leteckých pasažieroch, tzv. Passenger Name Record – „PNR“. Prvé debaty o možnom systéme osobných záznamov o cestujúcich (PNR) sa v EÚ rozvíjajú od roku 2007, od predloženia návrhu rámcovej smernice Rady¹, ktorej zámerom bolo zaviazat' leteckých dopravcov prevádzkujúcich lety medzi EÚ a tretími krajinami, aby zasielali údaje PNR príslušným orgánom na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrowania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti.

2. februára 2011 prijala Európska komisia nový návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrowania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (ďalej len „Smernica o využívaní PNR“). Návrh smernice vychádzal zo záverov Štokholmského programu z roku 2009, v ktorom Európska rada vzhľadom na diskusie v Rade a Európskom parlamente na účely vytvorenia systému osobných záznamov o cestujúcich únie (PNR) vyzvala Komisiu, aby na základe posúdenia vplyvov navrhla úijné opatrenia týkajúce sa údajov PNR na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrowania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, ktoré zabezpečia vyššiu úroveň ochrany údajov.²

Rada prijala všeobecný prístup k textu navrhnutom Komisiou 23. apríla 2012³ s cieľom začat' rokovania s Európskym parlamentom. Na vydanie návrhu smernice reagoval celý rad odborníkov, novinárov, politikov ako aj neziskových organizácií z členských štátov Európskej únie. Viacerí odporcovia návrhu smernice upozorňovali na skutočnosť, že podobný zber údajov je v rozpore s požiadavkami účelnosti a nevyhnutnosti zbieraných údajov, a že pri spravovaní takejto databázy existujú veľké možnosti úniku osobných údajov a ich zneužitia.

24. apríla 2013 Výbor Európskeho parlamentu pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE) zamietol návrh Komisie EÚ z obavy, že nebude dodržaný európsky štandard ochrany ľudských práv a ochrany osobných údajov a legislatívny postup bol prerušený. Plenárne zasadnutie Európskeho parlamentu však vec výboru vrátilo

¹ COM (2007) 654 v konečnom znení.

² Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, čl. 4.2.2. (Ú. v. C 115, 4. 5. 2010).

³ Všeobecný prístup Rady EÚ, znenie schválené 23. apríla 2013. 8916/2.

s požiadavkou, aby sa pokúsili pracovať na novej dohode v prípade nového znenia smernice.

Kompromisné znenie návrhu smernice

Zhoršenie bezpečnostnej situácie v Európe, predovšetkým séria teroristických útokov v priebehu roka 2015, ako aj potenciálna hrozba predstavovaná zahraničnými bojovníkmi prinútila európskych poslancov, aby prehodnotili svoj odmietavý postoj a pokúsili sa pripraviť kompromisný návrh smernice.

11. februára 2015 prijal Európsky parlament uznesenie o protiteroristických opatreniach, v ktorom sa zaviazal k úsiliu dokončiť smernicu o využívaní údajov PNR do konca roka 2015. Požiadal Európsku komisiu, aby určila dôsledky rozsudku Súdneho dvora týkajúceho sa smernice o uchovávaní údajov a o jeho možnom vplyve na smernicu o využívaní údajov PNR a zároveň povzbudil Radu EÚ, aby vykonala ďalší pokrok v práci na balíku opatrení na ochranu údajov a aby trialógy o oboch – o smernici o využívaní údajov PNR a o balíku opatrení na ochranu údajov – mohli prípadne prebiehať súbežne.⁴

V tejto súvislosti predložil spravodajca⁵ Výboru Európskeho parlamentu pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (ďalej len „výbor LIBE“) 17. februára 2015 aktualizovanú správu, v ktorej bolo navrhnutých niekoľko úprav návrhu Európskej komisie⁶ Spravodajca do veľkej miery súhlasil s prístupom Európskej komisie k problematike prenosu a využívania údajov PNR. K návrhu správy pripojil definíciu „*zamaskovania údajov*“, ktorá objasňuje presný význam tohto ustanovenia. Zaviedol aj dve rôzne lehoty na prístup k údajom – päť rokov pre terorizmus a štyri roky pre závažnú nadnárodnú trestnú činnosť, pričom v plnej miere zohľadnil zásadu proporcionality vzhľadom na spojené veci Súdneho dvora C-293/12 a C-594/12. V otázke centralizovaný *versus* decentralizovaný systém sa priklonil v správe k stanoveniu pravidiel pre decentralizovaný systém. Spravodajca zdôraznil, že začlenenie letov v rámci EÚ by každému systému PNR v EÚ prinieslo výraznú pridanú hodnotu. Aj keď by to zvýšilo prvé náklady, takéto začlenenie má výrazné výhody v oblasti bezpečnosti. Návrhom správy sa nezmenili vymedzenia pojmov „*teroristický trestný čin*“ a „*závažný trestný čin*“. Text sa však obmedzuje na „*závažnú nadnárodnú trestnú činnosť*“, pričom sa uvádzajú konkrétne trestné činy zo zoznamu v rámcovom rozhodnutí 2002/584/SVV.⁷ Spravodajca tiež zaviedol ustanovenia, ktoré objasnili otázku nákladov a náprav, a posilnili právnu istotu textu tým, že otvorenejšie odkazuje na iné právne predpisy, ktoré sú už platné v tejto oblasti. Pracovná skupina zriadená na základe článku 29 zaslala výboru LIBE list a predložila v ňom svoje poznámky a pripomienky k predmetnej správe. Výbor LIBE schválil svoje predbežné hlasovanie 15. júla 2015 a dohodol sa, že začne rokovať s Radou EÚ. Trialógy (stretnutia Rady EÚ, Európskej komisie a Európskeho parlamentu) sa začali 24. septembra 2015.⁸

Zo záverov zasadania Rady JHA⁹ z 20. novembra 2015 vyplynula požiadavka prioritne dokončiť do konca roka 2015 ambicióznou dohodou EÚ o osobných záznamoch o cestujúcich (PNR), ktorej rozsah pôsobnosti by mal zahŕňať vnútorné lety, ktorá by mala

⁴ Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. februára 2015 o protiteroristických opatreniach (2015/2530(RSP)).

⁵ Timothy Kirkhope.

⁶ Pozri bližšie: DRUHÁ SPRÁVA zo 7. septembra 2015 o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o využívaní údajov z osobných záznamov o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (COM(2011)0032 – C7-0039/2011 – 2011/0023(COD)).

⁷ Rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (2002/584/SVV), (Ú. v. EÚ L 190, 18. 07. 2002. s. 1).

⁸ Ďalšie stretnutia na úrovni trialógov sa konali 29. septembra, 9. novembra 2016, 17. novembra a 2. decembra 2015.

⁹ Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci.

zabezpečovať dostatočne dlhé obdobie, počas ktorého sa môžu údaje PNR uchovávať v nekódovanej podobe, a ktorá by sa nemala obmedzovať na trestné činy nadnárodnej povahy. Podmienkou dosiahnutia týchto predpokladov v konečnej verzii smernice je však súhlas Európskeho parlamentu, ktorý vo svojich doterajších pozíciách zaujímal opačné stanovisko.

Na základe uvedeného holandské predsedníctvo predložilo Rade EÚ kompromisné znenie návrhu smernice, ktoré je výsledkom rokovaní s Európskym parlamentom, a zdôraznilo citlivé otázky kompromisného znenia návrhu smernice, ako je

- a) rozsah pôsobnosti – zoznam 26 trestných činov bez podmienky ich cezhraničnej povahy, ako požadoval Európsky parlament,
- b) ochrana osobných údajov – odkaz na aktuálne a budúce legislatívne nástroje ochrany osobných údajov, bez osobitnej úpravy,
- c) zahrnutie operátorov, ktorí nie sú leteckými prepravcami (cestovné agentúry a tour operátori) – nepovinné pre členské štáty,
- d) zahrnutie letov v rámci EÚ – dobrovoľné holandské predsedníctvo navrhlo, aby sa zahrnutie letov v rámci EÚ ponechalo v texte smernice ako dobrovoľné a členské štáty sa navzájom zaviazali pri preberaní smernice zahrnúť vnútorné lety do rozsahu svojej legislatívy, čím sa dosiahne rovnaký efekt ako pri povinnom zahrnutí vnútorných letov,
- e) lehota uchovávanía nemaskovaných, plne prístupných dát – šesť mesiacov, viacero členských štátov požadovalo najmenej 12 mesiacov, išlo o hlavný otvorený bod.

Komisia podporila predložený text a označila ho za vyvážený a dobrý kompromis. Rada JHA 4. decembra 2015 schválila kompromisné znenie návrhu smernice o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, na ktorom sa dohodla s Európskym parlamentom.

Európsky parlament 14. apríla 2016 schválil konečné znenie smernice o využívaní údajov PNR. Rada následne prijala smernicu 21. apríla 2016 a 27. apríla 2016 došlo k jej podpisu a 4. mája 2016 bola smernica publikovaná v Úradnom vestníku Európskej únie.¹⁰

Kľúčové body smernice

Cieľom smernice je vytvoriť právny rámec na ochranu údajov PNR¹¹ pri ich spracúvaní príslušnými orgánmi, predovšetkým upraviť poskytovanie údajov PNR, ktoré sa týkajú cestujúcich na medzinárodných linkách, zo strany leteckých spoločností členským štátom, ako aj spracúvanie týchto údajov príslušnými orgánmi, pričom zhromaždené údaje

¹⁰ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/681 z 27. apríla 2016 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. (Ú. v. EÚ L 119, 04. 05. 2016, s. 132.).

¹¹ Údaje PNR predstavujú jedinečný súbor údajov, ktorý je vytvorený počas rezervácie, a poskytlí ho cestujúci a zhromaždili dopravcovia v priebehu objednávaní a rezervácie leteniek a registrácie na let. Leteckí dopravcovia ich využívajú predovšetkým na prevádzkové účely. Na účely smernice údaje PNR obsahujú 19 druhov informácií, a to: 1. lokalizačný záznam PNR (PNR record locator), 2. dátum rezervácie/vystavenia letenky, 3. termín(y) plánovanej cesty, 4. meno (mená), 5. adresa a kontaktné informácie (telefónne číslo, e-mailová adresa), 6. informácie o všetkých spôsoboch platby vrátane fakturačnej adresy, 7. celý cestovný itinerár pre konkrétny PNR, 8. informácie o častých cestujúcich, 9. cestovná kancelária/ zástupca cestovnej kancelárie, 10. štádium cesty dotknutej osoby vrátane potvrdení odletu, stavu vybavenia, informácie o prípadoch, keď sa osoba nedostavila na odlet, alebo informácií o prípadoch, keď sa dostavila bez rezervácie, 11. oddelené/rozdelené PNR, 12. všeobecné poznámky, 13. informácie o vystavení letenky vrátane čísla letenky, dátumu vystavenia letenky a jednosmerných leteniek, údajov zaznamenaných v rámci automatizovaného výpočtu cestovného, 14. číslo sedadla a ostatné informácie týkajúce sa sedadla, 15. informácie týkajúce sa spoločného označovania liniek, 16. všetky informácie o batožine, 17. počet a mená ďalších cestujúcich v rámci jedného PNR, 18. akékoľvek vopred poskytované informácie o cestujúcich (API), ktoré boli zhromaždené, 19. všetky doterajšie zmeny v údajoch PNR uvedené vo vyššie uvedených bodoch.

PNR možno spracúvať len na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti.

V zmysle novej smernice budú leteckí dopravcovia povinní poskytovať orgánom členských štátov údaje PNR pri letoch do EÚ alebo z EÚ. Členské štáty budú mať tiež možnosť, ale nie povinnosť, zhromažďovať údaje PNR týkajúce sa vybraných letov v rámci EÚ. Vzhľadom na súčasnú bezpečnostnú situáciu v Európe však všetky členské štáty oznámili, že do dátumu transpozície smernice budú v plnom rozsahu využívať možnosť ustanovenú v článku 2 a zamerajú sa aj na vybrané lety v rámci EÚ. Podľa nášho názoru uvedené opatrenie môže výraznou mierou prispieť k odhaľovaniu plánovaných teroristických útokov.

Každý členský štát bude tiež musieť zriadiť alebo určiť útvar informácií o cestujúcich tzv. PIU (ďalej len „PIU“), ktorý bude získavať údaje PNR od leteckých dopravcov. Vnútroštátne útvary PIU budú zodpovedné za zber, uchovávanie a spracúvanie údajov zo záznamov PNR, za ich prenos príslušným orgánom, ako aj za ich výmenu s orgánmi ďalších členských štátov EÚ a EEROPOL-om. V tejto súvislosti považujeme za dôležité poznamenať, že výmena informácií nebude automatická. Smernica totiž umožňuje transfer údajov iba na individuálnom základe po odôvodnenej žiadosti a výlučne na účel prevencie, odhaľovania, vyšetrovania alebo stíhania teroristických trestných činov alebo závažnej trestnej činnosti. Na tento účel vnútroštátne útvary PIU vymenujú osobu zodpovednú za ochranu údajov, ktorá bude monitorovať spracúvanie údajov PNR a uplatňovanie príslušných záruk.

V súčasnosti sú k dispozícii dve metódy prenosu údajov. Prvou je metóda „pull“, ktorá umožňuje príslušným orgánom členského štátu, ktorý požaduje údaje PNR, mať prístup do rezervačného systému leteckého dopravcu a vybrať „pull“ kópiu požadovaných údajov PNR. Druhou metódou je metóda „push“, pri ktorej leteckí dopravcovia prenesú „push“ požadované údaje PNR orgánu, ktorý ich od nich požaduje, a ktorá leteckým dopravcom umožňuje zachovať si kontrolu nad tým, aké údaje sa poskytnú. Metóda „push“ sa pokladá za spôsob poskytujúci vyššiu úroveň ochrany osobných údajov a mala by byť povinná pre všetkých dopravcov. Na základe smernice má byť na prenos údajov PNR použitá práve metóda „push“.

Výmena údajov PNR by sa mala riadiť pravidlami policajnej a justičnej spolupráce a nemala by oslabiť vysokú úroveň ochrany súkromia a osobných údajov, ktorú požaduje Charta základných práv Európskej únie¹² a Dohovor o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov, tzv. dohovor č. 108.¹³ Bezpečná výmena informácií týkajúca sa údajov PNR by sa mala medzi členskými štátmi zabezpečiť prostredníctvom akýchkoľvek existujúcich kanálov spolupráce medzi príslušnými orgánmi členských štátov, a najmä s EUROPOL-om prostredníctvom sieťovej aplikácie EUROPOL-u na zabezpečenú výmenu informácií (SIENA).

Spracúvanie údajov PNR PIU a príslušnými orgánmi jednotlivých členských štátov by malo podliehať normám ochrany osobných údajov podľa vnútroštátnych právnych predpisov v súlade s rámcovým rozhodnutím Rady 2008/977/SVV¹⁴ a s osobitnými požiadavkami na ochranu údajov stanovenými v tejto smernici. Odkazy na rámcové rozhodnutie 2008/977/SVV by sa mali považovať za odkazy na právne predpisy účinné v súčasnosti, ako aj na budúce právne predpisy, ktoré ich nahradia. V tejto súvislosti považujeme za dôležité poznamenať, že nové právne predpisy regulujúce ochranu osobných údajov boli prijímané a schvaľované súbežne so smernicou o využívaní údajov PNR v rámci balíka opatrení na

¹² Európska únia, Charta základných práv Európskej únie, (Ú. v. EÚ C 326, 26. 10. 2012).

¹³ Rada Európy, Dohovor o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov, Rada Európy, Súbor dohovorov Rady Európy č. 108, 1981.

¹⁴ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/977/SVV z 27. novembra 2008 o ochrane osobných údajov spracúvaných v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach (Ú. v. EÚ L350, 27. 11. 2008. s. 60).

ochranu údajov. Nové všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov¹⁵ a smernica o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov¹⁶ boli podpísané 27. apríla 2016 a 4. mája 2016 publikované v Úradnom vestníku Európskej únie.

Dĺžka uchovávanía údajov PNR by mala byť nevyhnutná a primeraná účelom prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Vzhľadom na povahu údajov a spôsoby ich využívania je potrebné, aby sa údaje PNR uchovávali dostatočne dlhý čas, aby sa umožnilo vykonanie analýzy a ich využitie v rámci vyšetrovania. Smernica stanovuje povinnosť členským štátom uchovávať údaje PNR v databáze PIU 5 rokov po ich prenose členskému štátu, na území ktorého sa pristáva alebo z ktorého sa odlieta. Aby sa predišlo neprimeranému využívaniu údajov PNR, je nevyhnutné, aby sa po určitej počiatočnej lehote uchovávanía údajov údaje PNR depersonalizovali maskovaním dátových prvkov. Na zabezpečenie čo najvyššej úrovne ochrany údajov by sa mal prístup k úplným údajom PNR, ktoré umožňujú priamo identifikovať dotknutú osobu, poskytnúť po uplynutí uvedenej počiatočnej lehoty len za veľmi prísnych a obmedzených podmienok. Na zabezpečenie uvedenej požiadavky smernica ustanovuje šesťmesačnú lehotu, tzn. po uplynutí uvedenej lehoty sa všetky údaje PNR depersonalizujú maskovaním dátových prvkov¹⁷, ktoré by mohli slúžiť na priamu identifikáciu cestujúceho, ktorého sa údaje PNR týkajú. Po uplynutí šesťmesačnej lehoty sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby sa údaje PNR natrvalo vymazali.

Ak sa určité údaje PNR preniesli príslušnému orgánu a využívajú sa v rámci konkrétneho vyšetrovania alebo stíhania trestných činov, lehota uchovávanía týchto údajov príslušným orgánom by sa mala riadiť vnútroštátnym právom bez ohľadu na lehoty uchovávanía údajov stanovené v smernici.

V záujme zabezpečenia účinnosti a vysokej úrovne ochrany údajov sa od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili zodpovedný nezávislý vnútroštátny dozorný orgán, konkrétne zodpovednú osobu, ktorá bude zodpovedať za poradenstvo a monitorovanie spôsobu, akým sa údaje PNR spracúvajú. V Slovenskej republike by takýmto vnútroštátnym dozorným orgánom mal byť Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Každé spracúvanie údajov PNR by sa malo zaznamenať alebo zdokumentovať na účely overovania jeho zákonnosti, vlastného monitorovania a zabezpečenia riadnej integrity údajov a bezpečnosti spracúvania. Členské štáty by tiež mali zabezpečiť, aby cestujúci boli jasne a presne informovaní o zhromažďovaní údajov PNR a o svojich právach.

V súvislosti s využívaním údajov PNR považujeme za dôležité zdôrazniť, že systém PNR by sa nemal zamieňať s vopred poskytovanými informáciami o cestujúcich, tzv. API¹⁸,

¹⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), (Ú. v. EÚ L 119, 4. 5. 2016. s. 1 – 88).

¹⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV (Ú. v. EÚ L 119, 4. 5. 2016. s. 89 – 131).

¹⁷ Znamená zneviditeľniť tie dátové prvky, ktoré by mohli slúžiť na priamu identifikáciu dotknutej osoby. Napr. meno (mená) uvedené v PNR, počet spolucestujúcich v PNR, adresa a kontaktné informácie, informácie o všetkých spôsoboch platby vrátane fakturačnej adresy, informácie o častých cestujúcich, všeobecné poznámky, pokiaľ obsahujú akékoľvek informácie, ktoré by mohli slúžiť na priamu identifikáciu cestujúceho, ktorého sa údaje PNR týkajú, a akékoľvek API, ktoré boli zhromaždené.

¹⁸ Údaje API pozostávajú z informácií obsiahnutých v cestovnom doklade a zahŕňajú celé meno cestujúceho, dátum narodenia, štátnu príslušnosť, číslo a typ cestovného dokladu, ako aj informácie o hraničnom priechoде výstupu a vstupu a podrobnosti o preprave. Údaje API týkajúce sa cestujúceho sa zvyčajne získavajú v čase vybavovania.

t. j. databáza, ktorá zbiera informácie o cestujúcich pred ich priletmi do EÚ. Uvedený systém podlieha prísnejším podmienkam a jeho použitie sa riadi smernicou o API.¹⁹

Z hľadiska komplexnosti analýzy smernice o využívaní údajov PNR na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti považujeme za dôležité smernicu posúdiť aj vzhľadom na zásadu subsidiarity a zásadu proporcionality. Keďže ciele tejto smernice, a to prenos údajov PNR leteckými dopravcami a spracúvanie týchto údajov na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, nemožno uspokojivo dosiahnuť na úrovni samotných členských štátov, ale ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni únie, môže únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o Európskej únii. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.

Výhody analýzy PNR údajov

Systém analýzy PNR údajov už na účely presadzovania práva využívajú niektoré tretie krajiny, a to Spojené štáty americké, Kanada, Austrália, Nový Zéland a Kórejská republika. Iné tretie krajiny, Japonsko, Saudská Arábia, Juhoafrická republika a Singapur, už príslušné právne predpisy uzákonili alebo v súčasnosti skúšajú využitie údajov PNR. V rámci Európskej únie už systémom osobných záznamov o cestujúcich disponuje Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. Francúzsko, Dánsko, Belgicko, Švédsko a Holandsko už uzákonili príslušné právne predpisy alebo v súčasnosti skúšajú využívanie údajov z osobných záznamov o cestujúcich. Viacero členských štátov uvažuje o zriadení systémov osobných údajov o cestujúcich.

Štáty, ktoré už tento systém prevádzkujú, sa zhodujú na tom, že jeho prínos je výrazný. V súčasnosti totiž dochádza k stále väčšej sofistikovanosti páchatel'ov trestnej činnosti, a to predovšetkým teroristických trestných činov a nadnárodnej závažnej trestnej činnosti. Údaje PNR sa využívajú skôr ako spravodajský nástroj v oblasti trestnej činnosti, pričom spôsoby využitia údajov PNR sú predovšetkým tieto:

- a) posúdenie rizikovosti cestujúcich a identifikácia „*neznámych*“ osôb, t. j. osôb, o ktoré sa orgány presadzovania práva môžu potenciálne zaujímať a ktoré doteraz neboli v podozrení,
- b) skoršia dostupnosť ako v prípade údajov z vopred poskytovaných informácií o cestujúcich a zvýhodnenie orgánov presadzovania práva tým, že získavajú viac času na ich spracovanie, analýzu a nadväzujúce opatrenia,
- c) určenie, ku ktorým osobám konkrétne adresy, kreditné karty atď., ktoré sa týkajú trestných činov, patria a
- d) porovnávanie údajov PNR navzájom s cieľom zistiť totožnosti osôb podozrivých zo spoluúčasti, napríklad zisťovaním, kto s kým spolu cestuje.

Svojou povahou a využitím sú údaje PNR jedinečné a ich využitie môže byť:

- a) **reaktívne (historické údaje):** využitie vo vyšetrovaniach, pri trestnom stíhaní, odhaľovaní zločineckých sietí po spáchaní trestného činu. V prípadoch, keď sa má umožniť orgánom presadzovania práva ísť z časového hľadiska v dostatočnej miere späť, je potrebný primeraný čas zadržiavania údajov orgánmi presadzovania práva,
- b) **v skutočnom čase (aktuálne údaje):** využitie na predchádzanie trestnej činnosti, prehliadka alebo zadržanie osôb pred spáchaním trestného činu alebo z dôvodu spáchania alebo páchania trestného činu. V takýchto prípadoch sú osobné záznamy o

¹⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/65/EÚ z 20. októbra 2010 o ohlasovacích formalitách lodí plávajúcich do prístavov a/alebo z prístavov členských štátov, ktorou sa zrušuje smernica 2002/6/ES (Ú. v. L 283, 29. 10. 2010, s. 1 – 10).

cestujúcich nevyhnutné na porovnanie s vopred zistenými a na skutočnostiach založenými ukazovateľmi rizika s cieľom zistiť totožnosť dovtedy „neznámych“ podozrivých osôb a na prevádzku rôznych databáz hľadaných osôb a objektov.

- c) **aktívne (vzory):** využitie na analýzu trendov a tvorbu vzorov cestovania a celkového správania, ktoré sa zakladajú na faktoch a možno ich potom využiť v reálnom čase. Aby mohli analytici trendov určiť vzory cestovania a správania, je potrebné, aby mohli údaje využívať počas dostatočne dlhého časového obdobia. V takýchto prípadoch je nevyhnutné, aby orgány presadzovania práva disponovali primeraným časom zadržiavania údajov.²⁰

Aj na medzinárodnej úrovni sa vo zvýšenej miere prijíma názor, že údaje PNR sú nevyhnutným nástrojom v boji proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. Uvedený trend je dôsledkom troch činiteľov. Po prvé, medzinárodný terorizmus a trestná činnosť sú vážnou hrozbou pre spoločnosť a na riešenie týchto problémov je potrebné prijať určité opatrenia. Jedným z takýchto opatrení, ktoré sa považuje za nevyhnutnosť z hľadiska presadzovania práva, je prístup k údajom z osobných údajov o cestujúcich a ich analýza. Po druhé, nedávny technický vývoj spôsobil, že získanie takéhoto prístupu a vykonávanie analýzy je možné, čo pred niekoľkými rokmi nebolo mysliteľné. Aj osoby páchajúce trestnú činnosť v širokej miere využívajú najrôznejšie technické výdobytky v plánovaní, príprave a páchaní trestných činov. A nakoniec, s prudkým zvyšovaním sa miery cestovania v medzinárodnom meradle a počtu cestujúcich elektronické spracovanie údajov o priletoch cestujúcich vopred značne uľahčuje a urýchľuje vybavovanie bezpečnostných a hraničných kontrol, keďže proces posúdenia rizika sa uskutočňuje pred priletom. V oblasti presadzovania práva sa tým dáva možnosť sústreďovať sa iba na tých cestujúcich, v prípade ktorých možno na základe faktov dospieť k presvedčeniu, že môžu predstavovať skutočné bezpečnostné riziko, ako vychádza z hodnotenia opierajúceho sa o inštinkt, vopred vytvorené stereotypy a profily.²¹

Poskytovanie PNR údajov v kontexte ochrany osobných údajov

Základné práva rešpektovania súkromného života a ochrany osobných údajov sú na európskej úrovni zakotvené v článku 8 Dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobôd a v článkoch 7 a 8 Charty základných práv EÚ. Tieto základne práva sa vzťahujú na každú osobu bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo miesto bydliska. Špecifickou normou v oblasti ochrany údajov je Dohovor Rady Európy č. 108 z roku 1981 o ochrane osôb pri automatizovanom spracovaní osobných údajov a jeho doplnujúci protokol č. 181 z roku 2001.

Vzhľadom na to, že systémy ochrany údajov v tretích krajinách sa môžu od ochrany údajov na európskej úrovni líšiť, je dôležité, aby v prípade každého prenosu údajov z osobných záznamov o cestujúcich z členského štátu EÚ do tretej krajiny dotknutá tretia krajina zabezpečovala primeranú úroveň ochrany údajov, ktorá vychádza zo solídneho právneho základu. Takúto primeranú úroveň ochrany údajov možno buď stanoviť v právnych predpisoch tretích krajín, alebo zabezpečiť vo forme právne záväzných záväzkov v medzinárodných dohodách, ktorými sa spracovanie osobných údajov riadi.

Primeranosť poskytovaná treťou krajinou sa posúdi z hľadiska všetkých okolností týkajúcich sa operácie prenosu údajov. EÚ v tejto súvislosti zväži, či tretia krajina dodržiava medzinárodné normy, prípadne či ratifikuje medzinárodné nástroje na ochranu údajov a základných práv vo všeobecnosti. Rozhodnutia o primeranosti, ktoré Európska komisia už

²⁰ Rada Európskej únie, Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o využívaní údajov z osobných záznamov o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Brusel, 02. 02. 02011. KOM(2011) 32 v konečnom znení, s. 4.

²¹ OZNÁMENIE KOMISIE o všeobecnom prístupe k prenosu osobných záznamov o cestujúcich do tretích krajín (KOM/2010/0492 v konečnom znení *).

v tejto súvislosti prijala, by sa mali využívať ako usmernenie, pokiaľ ide o to, čo možno za primerané považovať. V nadväznosti na uvedené sa EÚ sa zaviazala zabezpečiť účinnú ochranu osobných údajov na vysokej úrovni vrátane toho, aby sa každý prenos údajov z osobných záznamov o cestujúcich uskutočňoval bezpečným spôsobom, ktorý je v súlade s existujúcimi právnymi požiadavkami EÚ, a že pokiaľ ide o spracovanie údajov o cestujúcich, aby cestujúci mali možnosť presadiť si v tejto súvislosti svoje práva.

Vzhľadom na právo na ochranu osobných údajov by práva dotknutých osôb pri spracúvaní ich údajov PNR, napríklad práva na prístup k nim, na ich opravu, vymazanie a obmedzenie a práva na náhradu škody a súdne opravné prostriedky, mali byť v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV a s vysokou úrovňou ochrany, ktorá je stanovená v Charte základných práv Európskej únie a v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Vzhľadom na to, že cestujúci majú právo byť informovaní o spracúvaní ich osobných údajov, členské štáty by mali zabezpečiť, aby sa cestujúcim poskytli správne, ľahko dostupné a zrozumiteľné informácie o zhromažďovaní údajov PNR a o ich odovzdaní PIU a o ich právach, ktoré majú ako dotknuté osoby.

Prenos údajov PNR z členských štátov do tretích krajín by sa mal povoľovať iba na individuálnom základe a v plnom súlade s ustanoveniami, ktoré členské štáty prijali podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV. V záujme zabezpečenia ochrany osobných údajov by takéto prenosi mali podliehať dodatočným požiadavkám týkajúcim sa účelu prenosu. Mali by tiež podliehať zásadám nevyhnutnosti a proporcionality a vysokej úrovne ochrany, ktoré sú stanovené v Charte základných práv Európskej únie²² a Európskom dohovore.

Záver

Politická špička Európskej únie považuje prijatú smernicu o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti za dôležitý nástroj na boj proti terorizmu, pretože zberom, vymieňaním a analyzovaním informácií z PNR záznamov môžu spravodajské služby odhaliť vzorce podozrivého správania, ktoré budú následne sledované.

Systematickejšie zhromažďovanie, využívanie a uchovávanie údajov PNR o medzinárodných letoch za podmienky prísnych bezpečnostných záruk týkajúcich sa ochrany údajov prispeje k zníženiu a k riešeniu bezpečnostných hrozieb a obmedzeniu škôd, ktoré vznikajú v dôsledku teroristických útokov.

Prijatá smernica 2016/681 harmonizuje právne predpisy členských štátov o povinnosti leteckých dopravcov, ktorí prevádzkujú lety medzi treťou krajinou a územím aspoň jedného členského štátu v oblasti poskytovania údajov PNR príslušným orgánom na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Efektívnosť a využiteľnosť prijatého opatrenia úkaže čas a schopnosť členských štátov transponovať smernicu v určenej lehote, t. j. do 25. mája 2018, rovnako správy členských štátov Európskej komisii so štatistickými ukazovateľmi o počte cestujúcich,

²² Charta základných práv Európskej únie. (Ú. v. EÚ C 326, 26. 10. 2012. s. 391 – 407).

ktorých údaje PNR sa zhromaždili a vymenili a prispeli k objasneniu teroristických trestných činov a stíhaniu ich páchatel'ov.

Literatúra

DRUHÁ SPRÁVA zo 7. septembra 2015 o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o využívaní údajov z osobných záznamov o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (COM(2011)0032 – C7-0039/2011 – 2011/0023(COD)).

Charta základných práv Európskej únie. (Ú. v. EÚ C 326, 26. 10. 2012. s. 391 – 407).

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), (Ú. v. EÚ L 119, 4. 5. 2016. s. 1 – 88).

OZNÁMENIE KOMISIE o všeobecnom prístupe k prenosu osobných záznamov o cestujúcich do tretích krajín (KOM/2010/0492 v konečnom znení *).

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o využívaní údajov z osobných záznamov o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Brusel, 02. 02. 2011. KOM(2011) 32 v konečnom znení. s. 4.

RÁMCOVÉ ROZHODNUTIE RADY 2008/977/SVV z 27. novembra 2008 o ochrane osobných údajov spracúvaných v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach (Ú. v. EÚ L 350, 27. 11. 2008. s. 60).

RÁMCOVÉ ROZHODNUTIE RADY z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (2002/584/SVV), (Ú. v. EÚ L 190, 18. 07. 2002. s. 1.).

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV (Ú. v. EÚ L 119, 4. 5. 2016. s. 89 – 131).

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/681 z 27. apríla 2016 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. (Ú. v. EÚ L 119, 04. 05. 2016. s. 132.)

ŠTOKHOLMSKÝ PROGRAM – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, čl. 4.2.2. (Ú.v. C 115, 4.5.2010).

UZNESENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU z 11. februára 2015 o protiteroristických opatreniach (2015/2530(RSP)).

VŠEOBECNÝ PRÍSTUP RADY, znenie schválené 23. apríla 2013, 8916/2.

Keywords: PNR data, prevention, detection, investigation, prosecution, terrorist crimes, serious crime, protection of personal data

Summary

In the review article, the authors analyse a new anti-terrorism measure – the directive of the European Parliament and of the Council 2016/681, on the use of passenger name record

(PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. The first part of the article is devoted to the legislative process and problems which arose while the measure was being prepared. The authors also present the key points of the directive and the benefits of the analysis of PNR data. The final part of the article focuses on the use of PNR data in the context of personal data protection with the emphasis on the European legislation in this area.

*JUDr. Jaroslav Rapčan, PhD.
Katedra kriminálnej polície
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
e-mail: jaroslav.rapcan@minv.sk*

*JUDr. Michaela Rapčanová, PhD.
Kancelária ministra vnútra SR
odbor zahraničných vecí a európskych
záležitostí
e-mail: michaela.rapcanova@minv.sk*

Recenzent: PhDr. JUDr. Mgr. Jozef Medelský, PhD.