

Regulácia voľného pohybu osôb v kontexte protiteroristických opatrení v EÚ
Regulation of the free movement of persons in the context of counter-terrorism
measures of the EU

JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav medzinárodného a európskeho práva

Abstrakt

Predložený článok sa zaoberá s analýzou regulácie voľného pohybu osôb v kontexte protiteroristických opatrení s dôrazom na voľný pohyb osôb, ktorý je jednou zo štyroch základných slobôd. Je to základné právo garantované Zmluvou o fungovaní Európskej únie a takisto je zásadným princípom európskeho občianstva. Prijatím smernice o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti došlo k istým obmedzeniam voľného pohybu osôb.

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893

Abstract

The following article discusses the analysis of the regulation of the free movement of persons in the context of counter-terrorism measures, with emphasis on the free movement of persons, which is one of the four fundamental freedoms. It is a fundamental right guaranteed by the Treaty on the Functioning of the European Union and is also a fundamental principle of European citizenship. The adoption of the Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime has created some restrictions on the free movement of persons.

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under contract No. APVV-14-0893

Klíčové slová

terorizmus; voľný pohyb osôb; vnútorný trh; PNR

Key words

terrorism; free movement of people; single market; PNR

I. Úvod

21. storočie je bez pochyb označené temným duchom terorizmu. Organizovaná trestná činnosť a teroristické trestné činy často zahŕňajú medzinárodné cestovanie. Ako reakcia na teroristické útoky na európske metropoly vznikla potreba upravovať výmenu osobných údajov medzi orgánmi presadzovania práva. Vyvrcholením tejto snahy bolo prijatie Smernice o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti došlo k istým obmedzeniam voľného pohybu osôb v roku 2016. Politická špička považuje prijatú smernicu za efektívny nástroj boja proti terorizmu, keďže umožní odhaliť osoby, ktoré neboli podozrivé z páchania teroristických trestných činov, ešte predtým ako by osobitná analýza údajov naznačila takéto podozrenie. Síce smernica uvádza, že zhromažďované údaje PNR sa môžu spracovať len na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, napriek tomu čelí kritike, keďže mnoho odborníkov upozorňuje na limitáciu voľného pohybu osôb a rizikám porušovania princípu nediskriminácie, ako aj ochrany osobných údajov.

II.

1.Regulácia voľného pohybu osôb v kontexte protiteroristických opatrení v EÚ

Právo na voľný pohyb osôb je v dnešnej dobe vnímané ako najpodstatnejšie právo pre ekonomicky aktívne obyvateľstvo, ako uvádzajú články 45 a 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.^[1] Ekonomické hľadisko voľného pohybu osôb je navyše doplnené o fenomén európskeho občianstva. Najzásadnejším prvkom občianstva EÚ je právo občanov Únie voľne sa pohybovať, usadzovať a zotrvávať na území členských štátov, a to aj bez ohľadu na výkon ekonomickej aktivity. Súdny dvor Európskej únie priznal toto právo každému občanovi Únie, rovnako ako ho vyhodnotil ako základnú slobodu, ktorá musí byť všeobecne prijímaná.^[2] Vďaka voľnému pohybu osôb dochádza k minimalizácii či úplnému odstráneniu právnych a praktických prekážok, ktoré by obyvateľom Únie mohli prekážať pri ich ceste do inej členskej krajiny.

Právo na voľný pohyb osôb zaručuje rovnaký prístup všetkých európskych občanov a ich rodinných príslušníkov na trh práce ktoréhokoľvek členského štátu EÚ. Podobne je zaistená zásada rovnakého zaobchádzania, ktorá sa netýka iba prístupu občanov EÚ na pracovný trh v hostiteľskej krajine, ale aj hľadaniu práce, odmeňovaniu alebo prístupu k verejným službám zamestnanosti a výhod sociálneho zabezpečenia. Právo na voľný pohyb a usadenie sa v inom členskom štáte Únie môže byť obmedzené len v prípadoch odôvodnených verejnou bezpečnosťou, verejným poriadkom alebo ochranou zdravia.

EÚ je zaviazaná k zlepšovaniu pracovných podmienok, na ktorom úzko spolupracuje s vládami jednotlivých členských štátov. Občanom EÚ je uľahčovaný voľný pohyb za prácou taktiež prostredníctvom uznávania profesijných a akademických kvalifikácií. Európska komisia zaviedla niekoľko nástrojov a špeciálnych centier pre ich transparentnejšie a jednoduchšie uznávanie, medzi ktoré patrí napríklad Európsky kvalifikačný rámec, Europass alebo NARIC.

Právo na voľný pohyb osôb je pre občanov EÚ asi najvýznamnejším meradlom európskej integrácie. Dôkazom toho je aj fakt, že v súčasnosti právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa v inom členskom štáte je mimoriadne široko vykonávaným právom – v súčasnosti takmer 20 miliónov občanov žije v inom členskom štáte EÚ alebo v štáte EHP.

Po nedávnych teroristických útokoch vo Francúzsku a Dánsku sa na európskej úrovni začalo diskutovať o niekoľkých nových bezpečnostných opatreniach. Európski vedúci predstavitelia sú oprávnené znepokojení tým, ako zabezpečiť bezpečnosť obyvateľov EÚ. Avšak nedávno navrhnuté reakcie na teroristické útoky pravdepodobne budú mať vážne následky na voľný pohyb osôb v súvislosti s občianstvom Únie, ako aj s schengenskými pravidlami.

Konkrétne ministerstvá vnútra niekoľkých členských štátov EÚ vydali po útokoch spoločné vyhlásenie, v ktorom navrhujú zmeniť a doplniť pravidlá Kódexu schengenských hraníc s cieľom umožniť širšie konzultácie v rámci Schengenského informačného systému pri prekročení vonkajších hraníc v prípade jednotlivcov využívajúcich právo na voľný pohyb osôb a taktiež navrhli a vytvorenie európskeho rámca evidencie o osobných záznamov o cestujúcich, ktorý by sa vzťahoval aj na pohyb do EÚ a v rámci EÚ. Tento návrh sa neskôr v roku 2016 aj zrealizoval schválením kontroverznej praxe menných zoznamov cestujúcich v leteckej doprave (PNR), ktorá by jednoznačne mala posilniť boj proti terorizmu. Po tomto spoločnom vyhlásení nasledovali podobné výzvy z Európskej rady, od ministrov spravodlivosti a vnútra, a komisára pre migráciu, atď. A ako reakcia na neustále diskusie a zvýšenú požiadavku chrániť občanov EÚ Európsky parlament schválil smernicu upravujúcu využívanie údajov z osobných záznamov cestujúcich v leteckej doprave (PNR) za účelom prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej kriminality^[3]. Pravidlá zakotvené v smernici zaviazujú letecké spoločnosti a iných dopravcov poskytovať vnútroštátnym orgánom v krajinách EÚ údaje o svojich pasažieroch na letoch medzi Úniou a tretími krajinami. Cieľom tejto smernice sú predovšetkým zaistiť bezpečnosť, chrániť život a bezpečnosť osôb a vytvoriť právny rámec na ochranu údajov PNR pri ich spracúvaní príslušnými orgánmi. Efektívne odhaľovanie a stíhanie teroristických trestných činov je možné len s využívaním údajov získaných v procese PNR. Smernica tiež umožňuje porovnávanie údajov PNR s databázami rôzneho druhu.

2. Kľúčové body Smernice o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti

Efektívne spracovanie údajov PNR okrem iného umožňuje identifikáciu osôb, ktoré sú podozrivé z účasti na teroristických trestných činoch alebo závažnej trestnej činnosti, a tak sa zabezpečí rýchla reakcia na hrozbu teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Cieľom je samozrejme i to aby zabezpečili obmedzenie spracúvania údajov PNR na minimum, a aby sa to aplikovalo len v prípade teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti.

Cieľom smernice nie je ukladať ďalšie povinnosti dopravcom, keďže zákonodarcovia vyslovene vyjadrili presvedčenie, že zhromažďovanie a evidencia údajov sa už dlhodobo deje, ale pred schválením smernice si tieto údaje spracovávali letecké spoločnosti len na vlastné komerčné účely. Smernica by nemala rozširovať okruh údajov ktoré letecké spoločnosti uchovávajú a takisto nezaviazuje cestujúcich aby poskytli akékoľvek dodatočné informácie okrem tých, ktoré za bežných okolností leteckým spoločnostiam poskytujú.

Smernica však ukladá povinnosť členským štátom, a to prijať všetky opatrenia ktoré sú nevyhnutné na to, aby umožnili leteckým spoločnostiam plniť si povinnosti, ktoré vyplývajú zo smernice. Na zabezpečenie efektívneho využívania evidencií PNR majú členské štáty prijať ustanovenia ukladajúce povinnosti dopravcom, ktorí prevádzkujú lety mimo EÚ, aby zabezpečili zbieranie, spracovanie a prenos údajov PNR, pričom majú možnosť prijať ustanovenia ktoré by ukladali túto povinnosť leteckým

spoločnostiam, ktoré prevádzkujú lety len v rámci EÚ. Pri akomkoľvek spracovaní osobných údajov sa má zachovať proporционаlita a údaje sa majú zbierať len aby sa zabezpečili konkrétne ciele v oblasti medzinárodnej bezpečnosti, ktoré sa sledujú smernicou. Na základe smernice môžu členské štáty uplatniť sankcie – vrátane finančných – voči dopravcom, ktorí nespĺňajú svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice.

Každý členský štát tiež musí zriadiť útvar informácií o cestujúcich, tzv. PIU (Passanger Information Unit), ktorý je zodpovedný za zhromažďovanie informácií zbieraných leteckými dopravcami a ich výmenu v rámci EÚ. Takto získané údaje majú byť uchovávané v databáze PIU po dobu piatich rokov, v databáze členského štátu z ktorého cestujúci odlieta, alebo členského štátu, v ktorom pristáva. Po prvých šiestich mesiacoch však sú všetky údaje depersonalizované maskovaním dátových prvkov. To v skutočnosti znamená, že dátové prvky, ktoré by mohli slúžiť na priamu identifikáciu dotknutej osoby – ako napríklad meno, priezvisko, adresa a iné kontaktné údaje –, budú v záznamoch po uplynutí šiestich mesiacoch zneviditeľnené.

Smernicou určená dĺžka uchovávania údajov je nevyhnutná a dostatočne slúži na prevenciu a vyšetrovanie teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, tento časový úsek umožňuje vykonanie analýzy osobných údajov a ich využitie v rámci vyšetrovania. Aby sa zabránilo neprimeranému využívaniu údajov, je dôležité, aby sa osobné údaje depersonalizovali. Po depersonalizácii prístup k úplným údajom PNR, ktoré by mohli slúžiť na identifikáciu dotknutej osoby, je regulovaný za veľmi obmedzených a prísnych podmienok. Po uplynutí šesťmesačnej lehoty majú členské štáty povinnosť zabezpečiť trvalé vymazanie údajov. V prípade, že osobné údaje sa využívajú v rámci konkrétneho vyšetrovania trestného činu, lehoty uchovávania týchto osobných údajov sa riadi vnútroštátnymi ustanoveniami, bez ohľadu na lehoty ustanovené v smernici. Osobné údaje poskytnuté leteckými dopravcami by sa mali preniesť jedinému určenému útvaru informácií o cestujúcich v každom príslušnom členskom štáte, čím sa majú znížiť náklady implementácie smernice a zabezpečiť sa jednoznačnosť procesu.

Ďalšia povinnosť vyplývajúca zo smernice pre členské štáty je zabezpečenie nezávislého zodpovedného vnútroštátneho dozorného orgánu, ktorý je zodpovedný za monitorovanie spracovania osobných údajov PNR a poradenstvo v tejto oblasti. V podmienkach Slovenskej republiky je týmto dozorným orgánom Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Pre zabezpečenie zákonnosti celého procesu je nevyhnutné, aby cestujúci boli riadne a jasne informovaní o spracovaní údajov a o svojich právach.

Nové pravidlá PNR predstavujú nový nástroj boja proti teroristom a priekupníkom, ktorý umožňuje spravodajským službám odhaliť vzorce podozrivého správania, a tak prispieť k odhaleniu trestných činov. Kým smernica obsahuje isté záruky, mnoho odporcov tvrdí, že ide o neprimeraný zásah do ľudských práv a o istú limitáciu princípu voľného pohybu osôb.

Implementácia smernice má v plnej miere zabezpečiť dodržiavanie základných práv a slobôd, zásadu proporcionality a samozrejme práva na súkromie. Aplikácia smernice má byť vždy riadne odôvodnená a mali by existovať záruky, ktoré zabezpečia zákonnosť spracovania údajov PNR.

Jednou metódou záruky podľa smernice je zabezpečenie, že žiadne rozhodnutie ktoré by mohlo mať negatívne účinky, nemôže byť prijaté na základe automatizovanej evidencie údajov PNR. Každé

posúdenie údajov PNR ktoré umožňuje identifikáciu osôb, by malo byť ďalej preskúmané príslušnými orgánmi. So zámerom zabezpečiť vyššie uvedené ciele sa vytvorili kritériá posudzovania spracovaných údajov obmedzených na teroristické trestné činy a závažnú trestnú činnosť, čím sa má zabezpečiť, že systém nesprávne identifikuje minimálny možný počet nevinných osôb.

Smernica vyzdvihuje aj zásadu nediskriminácie a garantuje dodržanie princípu, teda žiadne rozhodnutie by nemalo diskriminovať z dôvodoch, ako pohlavie, rasa, etnický alebo sociálny pôvod, jazyk, náboženstvo, majetok, farba pleti, vek, postihnutie či sexuálna orientácia. Prijatie smernice vyvolalo znepokojenie nad tým, že nová PNR sa nevyhnutne zameria na občanov EÚ s druhou štátnou príslušnosťou a vo všeobecnosti na tých, ktorí majú pôvod mimo EÚ, čím sa vytvára priestor na porušovanie zásady nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti.

Charta základných práv Európskej únie uvádza v článku 7, že každý má právo na ochranu osobných údajov, ktoré musia byť riadne spracované na určené účely na základe súhlasu dotknutej osoby alebo na inom oprávnenom základe ustanovenom zákonom. Článok 7 ďalej uvádza, že každý má právo na prístup k zhromaždeným údajom, ktoré sa ho týkajú, a právo na ich opravu.^[4] Smernica by mala rešpektovať ustanovenia charty, a nemala by oslabiť vysokú úroveň ochrany súkromia a osobných údajov, ktorú požaduje aj Charta základných práv Európskej únie. Spracovanie osobných údajov na základe smernice sa má riadiť pravidlami policajnej a justičnej spolupráce a v spracovanie údajov na základe smernice v jednotlivých členských štátoch by malo podliehať normám ochrany osobných údajov podľa vnútroštátnych právnych predpisov v súlade s rámcovým rozhodnutím Rady o ochrane osobných údajov spracúvaných v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach 2008/977/SVV.^[5]

III. Záver

Posledné roky zaznamenali viaceré veľké teroristické útoky na európske metropoly. Zhoršenie bezpečnostnej situácie ako aj potenciálna hrozba predstavovaná zahraničnými teroristickými skupinami prinútila európskych politikov, aby prijali nové opatrenia na zabezpečenie bezpečnosti občanov EÚ. Prijatie smernice bez pochyb predstavuje istú limitáciu voľného pohybu osôb a domnievame sa, že je veľmi dôležité si uvedomiť, že hraničná kontrola nie je jediným nástrojom boja proti terorizmu. Bez ohľadu na rétoriku niektorých euroskeptických strán, ktorých hlavou agendou je získať kontrolu nad svojimi hranicami, rola voľného pohybu osôb pri páchaní teroristických trestných činov je oveľa zložitejšia než sa môže zdať na prvý pohľad. Hoci mnoho predchádzajúcich incidentov, ako napríklad útoky v Paríži, zahŕňali medzinárodných páchatelov, teda páchatelov ktorí prekročili európske hranice za účelom páchania teroristických trestných činov, veľakrát neboli priamo spojené s voľným pohybom osôb. Skôr, riešiť by sa mala schopnosť takejto komplexnej siete fungovať niekoľko mesiacov, čo je oveľa viac neúspechom spravodajských služieb a policajnej taktiky.

Aby sme mohli bojovať proti hrozbám, ktorým čelí Európa 21. storočia, politické a inštitucionálne reakcie musia byť omnoho rýchlejšie a modernejšie, než jednoduché zavedenie prísnejších hraničných kontrol. Okrem toho, vytváranie veľkých davov jednotlivcov, ktorí čakajú na bezpečnostné kontroly na letiskách, električkách a staniciach metra, môže v skutočnosti vytvoriť ďalšie ľahko dostupné, atraktívne ciele pre potencionálne útoky, čím sa riziko teroristických útokov zvyšuje.

Použité informačné zdroje:

Charta základných práv Európskej únie (2016/C 202/02). Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HU>

Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie 2012/C 326/1. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>
MÜNCHAU, Wolfgang. *An EEA – minus deal for the UK is wishful thinking*: Britain's idea is like John Major's hard ecu: France and Germany are not interested. The Financial Times. Dostupné online: <https://www.ft.com/content/1a8c803e-452c11e6-9b66-0712b3873ae1>

PORTES, Jonathan. *EU referendum: one year on – immigration. The UK in a Changing Europe*.
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)

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.)
VERSCHUEREN, Herwig. *Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor?* Maastricht Journal of European and Comparative Law. Dostupné online: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X1502200102>; s. 12.

Voľný pohyb osôb. Dostupné online: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/41/volny-pohyb-pracovnikov> 20.11.2018

Poznámky pod čiarou

[1] Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie 2012/C 326/1. Dostupné online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

[2] VERSCHUEREN, Herwig. *Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor?* Maastricht Journal of European and Comparative Law. Dostupné online: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X1502200102>; str. 12

[3] 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.)

[4] *Charta základných práv Európskej únie* (2016/C 202/02). Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HU>

[5] 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)