

Centrum för rättvisa proti Švédsku, rozsudek velkého senátu ze dne 25. 5. 2021 - Tajné sledování, hromadné odposlechy a záruky ochrany práva na soukromí

Stěžovatel: Centrum för rättvisa

Žalovaný stát: Švédsko

Číslo stížnosti: 35252/08

Datum: 25.02.2021

Článek Úmluvy: čl. 8

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: adekvátnost/účinnost, národní bezpečnost, nezávislost a nestrannost, ochrana osobních údajů, přístup k informacím o své osobě, respektování korespondence/tajemství listovní a jiných záznamů a zpráv, respektování soukromého života, tajné sledování, účinné vyšetřování

Český právní řád: čl. 7 Listiny základních práv a svobod
zákon č. 153/1994 Sb., zákon o zpravodajských službách České republiky
zákon č. 273/2008 Sb., o policii České republiky
zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

Významnost: 1

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 4/2021

Centrum för rättvisa proti Švédsku, rozsudek velkého senátu ze dne 25. 5. 2021

Tajné sledování, hromadné odposlechy a záruky ochrany práva na soukromí

Autorský komentář:

Velký senát Evropského soudu pro lidská práva vydal dne 25. 5. hned dva průlomové rozsudky, které určují směr jeho další judikatury týkající se zacházení se soukromými údaji: Big Brother Watch proti Spojenému království, č. 58170/13, 62322/14 a 24960/15, který upoutal výraznou pozornost i díky provázanosti s odhaleními E. Snowdena, a starší švédský případ Centrum för rättvisa. V obou rozsudcích ESLP shledal porušení práv zaručených čl. 8 Úmluvy v důsledku systémů hromadných odposlechů. Přesto však byly rozsudky ESLP přijaty s jistými rozpaky, jelikož se odklání od předchozí ustálené judikatury (zejména Weber a Saravia proti Německu), která považovala hromadné režimy odposlechů a tajného sledování za hned několik zvláštních zásahů do ochrany soukromí podle čl. 8,1)

a která inspirovala také vývoj judikatury Soudního dvora Evropské unie k retenční směrnici a GDPR. Podobně jako Big Brother, i Centrum för rättvisa představuje jistý odklon, v němž ESLP přiznává režimům hromadných odposlechů daleko větší prostor pro uvážení. Rozsudek Centrum för rättvisa na jednu stranu odlišuje a rozvíjí systém základních záruk, které je nezbytné poskytovat u hromadných sledování (oproti cílenému sledování osob): naplnění důvodů, pro něž může být sledování povoleno; okolnosti, za nichž lze určitou komunikaci zachytit; řízení, které je třeba vést za účelem získání příslušného povolení; procesy, které musí být dodrženy ve vztahu k nakládání se získanými daty; bezpečnostní opatření při sdílení dat s ostatními orgány; omezení, pokud jde o dobu, po kterou mohou být zachycená data uchovávána; dohled nad fungováním sledovacího režimu a nakládání se zachycenými daty; jakož i jeho zpětný přezkum. Na druhou stranu ESLP rovněž konstatoval apriorní kompatibilitu hromadných odposlechů s požadavky čl. 8, s velmi jednoznačným nadřazením veřejného zájmu na odhalování kyberkriminality, špionáže či terorismu, nad ochranu individuálních práv - porušení, které ESLP shledal v obou případech, proto spočívá spíše v technickém řešení (ESLP opakovaně konstatuje, že režim hromadných odposlechů je rámcově v pořádku a legitimní), a poskytuje státům docela snadný návod, jak své systémy hromadných odposlechů pro účely souladu s Úmluvou upravit. Pro českou právní úpravu rozsudek znamená kontrolu souladu technických požadavků uchovávání, zpracování, sdílení, přezkumu a případného zničení informací získaných hromadnými odposlechy, které dovedl ESLP, zejména se současnými požadavky zákona o zpravodajských službách, zákona o policii (která vydává pravidelné zprávy o analýze odposlechů a telekomunikačních záznamů), či zákona o ochraně utajovaných informací.

SKUTKOVÝ STAV

(1-13) Stěžovatel, Centrum för rättvisa (Centrum pro spravedlnost), je nadace založená v roce 2002 se sídlem ve Stockholmu. Centrum zastupuje osoby v řízeních na ochranu jejich práv a svobod chráněných Úmluvou. Je také zapojeno do řady vzdělávacích a výzkumných projektů a podílí se na veřejné debatě o právech a svobodách jednotlivců. Stěžovatel každodenně komunikuje s jednotlivci, společnostmi a organizacemi ve Švédsku i zahraničí prostřednictvím e-mailu, telefonu či faxu. Zdůrazňuje, že velký obsah této komunikace z hlediska ochrany soukromí je důvěrné povahy. Jelikož se jedná o neziskovou organizaci, která zkoumá aktivity státu, domnívá se, že existuje riziko, že jeho komunikace byly nebo budou zachyceny a zkoumány prostřednictvím elektronických odposlechů. Stěžovatel nezhájil žádné vnitrostátní řízení s tvrzením, že ve švédském právu neexistuje účinný prostředek ochrany. U Soudu namítal porušení svého práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy.

(14-151) Elektronické komunikace lze definovat jako odposlechy, zpracování, analyzování a zahraniční zpravodajství pořízené z elektronického komunikačního provozu („signal intelligence“). Zpracování záznamu může proběhnout formou textu, obrazu nebo zvuku. Získaný záznam obsahuje jak komunikace, tak související údaje (jako například mezi jakými adresami elektronická komunikace probíhá). Termín „nositelé komunikace“ označuje médium využití k telekomunikačnímu přenosu. Cílem švédského zahraničního zpravodajství je podpora švédské zahraniční, obranné a bezpečnostní politiky, jakož i identifikování externích hrozeb pro stát a usnadnění participace Švédska v mezinárodní bezpečnostní spolupráci. Sběr záznamů elektronické komunikace umožňuje jako jednu z forem zahraničního zpravodajství zákon o elektronických komunikacích (Signals Intelligence Act), který ke sběru údajů zmocňuje národní obranné rádiové zřízení FRA (National Defence Radio Establishment), organizaci spadající do resortu Ministerstva obrany. K provádění odposlechů a sběru dat elektronických komunikací musí FRA prvně získat povolení speciálního soudu pro zahraniční zpravodajství (Foreign Intelligence Court). Tento soud, který rozhoduje v režimu utajení, je složen z předsedy, kterým je stálý soudce, dvou místopředsedů (kteří musí mít právní vzdělání a předchozí zkušenost jako soudci) a z dalších dvou až šesti členů, kteří mají specializaci nezbytnou pro činnost soudu. Členové jsou jmenováni na funkční období čtyř let. Nad činností FRA dohlíží rovněž

Inspektorát zahraničního zpravodajství (The Foreign Intelligence Inspectorate), jehož výboru předsedá stálý soudce či některý z bývalých soudců. Inspektorát dohlíží na přístup k nositelům komunikace a přezkoumává zachycení, analýzy, nakládání a zničení získaných dat. Doplňující úlohu plní i orgán na ochranu osobních údajů, přičemž k činnosti FRA se může vyjádřit i parlamentní ombudsman či Justiční kancléř (Chancellor of Justice).

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

II. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

152. Stěžovatel namítal, že příslušná švédská právní úprava a praxe hromadných odposlechů a zachytávání elektronické komunikace (signals intelligence) je v rozporu s právem na ochranu soukromého života a korespondence podle čl. 8 Úmluvy. (...).

Článek 8 Úmluvy stanoví:

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení.“

(...)

B. Ve věci samé

4. Hodnocení Soudu

(a) Úvodní poznámky

236. Projednávaná věc se týká hromadných odposlechů a zachytávání přeshraniční elektronické komunikace zpravodajskými službami. Zatímco se nejedná o první případ, v němž se Soud zabýval tímto typem odposlechů (srov. Weber a Saravia proti Německu, č. 54934/00, rozhodnutí ze dne 29. 6. 2006; a Liberty a ostatní proti Spojenému království, č. 58243/00, rozsudek ze dne 1. 7. 2008), v průběhu řízení bylo zjevné, že jejich hodnocení způsobuje jisté těžkosti. V současném, pořád více digitalizovaném věku probíhá většina komunikace v digitální podobě a je přenášena přes globální telekomunikační sítě za použití kombinace nejrychlejších a nejlevnějších cest, bez jakéhokoliv rozumného ohledu na státní hranice. Odposlechy, které se nesoustředí přímo na jednotlivce, mají proto opravdu velký dosah, v rámci i mimo území odposlouchávaného státu. Právě proto se jeví jako nezbytná, byť těžce dosažitelná, existence záruk. Ve srovnání s cílenými odposlechy, které byly předmětem řady rozhodnutí Soudu a které jsou používány zejména k vyšetřování zločinů, hromadné odposlechy jsou užívány zejména zahraničními zpravodajskými službami k identifikaci nových hrozeb od známých i neznámých aktérů. V tomto ohledu mají smluvní strany legitimní potřebu utajení, což znamená, že jen málo informací o probíhajících operacích bude předmětem veřejné debaty.

(...)

(c) Zda byl zásah odůvodněný

(i) Obecné principy týkající se tajných nástrojů sledování, včetně odposlechu komunikace

246. Jakýkoliv zásah do práv jednotlivce podle čl. 8 může být odůvodněný pouze sledováním legitimního cíle, na který odst. 2 odkazuje, a nezbytností dosažení tohoto cíle v demokratické společnosti (srov. Roman Zakharov proti Rusku, č. 47143/06, rozsudek velkého senátu ze dne 4. 12.

2015; a také Kennedy proti Spojenému království, č. 26839/05, rozsudek ze dne 18. 5. 2010, § 130). Spojení „v souladu se zákonem“ vyžaduje, aby napadené nástroje měly oporu ve vnitrostátním právu (...). Právo musí být dostupné dotčeným osobám a předvídatelné co do svých účinků (...).

247. Smyslem předvídatelnosti v kontextu tajného sledování není to samé jako v řadě jiných oblastí. V tomto zvláštním kontextu předvídatelnost nemůže znamenat, že jednotlivec by měl být schopen předvídat, kdy se vládní orgány uchýlí k podobným metodám a tomu uzpůsobovat své jednání. Zejména tam, kde je pravomoc svěřena moci výkonné a vykonávána v utajení, existuje zřejmé riziko svévolnosti. Právě proto je nezbytná existence jasných a podrobných pravidel (...) vnitrostátní právní úprava musí být dostatečně srozumitelná a poskytnout občanům adekvátní informaci o okolnostech a podmínkách, za nichž mají státní orgány možnost uchýlit se k využití takových prostředků (srov. Roman Zakharov proti Rusku, cit. výše, § 229; a též Malone proti Spojenému království, rozsudek ze dne 4. 4. 1984 atd.). Zákon musí navíc určit rozsah prostoru pro uvážení, který poskytuje veřejným orgánům a způsobu jeho jasného výkonu, tak, aby se jednotlivcům zaručila ochrana před svévolným zasahováním [do jejich práv] (Roman Zakharov, cit. výše).

248. V případech, kde byla u Soudu napadena právní úprava povolující tajné odposlechy, byla zákonnost zásahu vztahována velice úzce k otázce, zda byl naplněný test nezbytnosti a zda je proto vhodné, aby se Soud zabýval souběžně požadavky „v souladu se zákonem“ a „nezbytnosti v demokratické společnosti“. Kvalita „zákona“ v tomto smyslu předpokládá, že vnitrostátní právo musí být nejen dostupné a předvídatelné, ale také zajistit, že tyto nástroje jsou uplatněny jen když je to „nezbytné v demokratické společnosti“, a to tak, že poskytne adekvátní a účinnou ochranu a záruky proti zneužití (Roman Zakharov proti Rusku, § 236, cit. výše; Kennedy, § 150).

249. V tomto ohledu by mělo být zopakováno, že Soud v judikatuře týkající se zachycování elektronické komunikace v trestním vyšetřování vytvořil následující minimální požadavky: (1) povaha porušení, ... (2) definice kategorií lidí kteří se sledování komunikace musí podrobit, (3) omezení trvání zásahu, (4) proces přezkumu použití a uchování získaných údajů, (5) opatrnost a preventivní opatření před poskytnutím zachycených údajů dalším osobám, (6) podmínky, za jakých je nutné zachycené údaje vymazat nebo zničit. (...) Těchto šest podmínek se podle Soudu bude vztahovat i na případy, kdy bude odposlech motivován otázkami národní bezpečnosti (...).

250. Přezkum a dohled nad odposlechy může nastat ve třech fázích: když je odposlech prvně nařízený, když probíhá, a poté, co byl ukončen. (...). S ohledem na to, že v dané oblasti je tak jednoduché zasáhnout do práv jednotlivců, a že to může mít tak velmi škodlivé důsledky pro demokratickou společnost jako celek, Soud konstatoval že je vhodné, aby byla dohledová kontrola (...) svěřena do rukou soudní moci, která poskytuje nejvyšší záruky nezávislosti, nestrannosti a spravedlivého procesu (Roman Zakharov proti Rusku, § 233, cit. výše; srov. i Klass a ostatní proti Německu, č. 5029/71, rozsudek ze dne 6. 9. 1978, § 55-56).

(...)

252. Pokud jde o otázku, zda byl zásah „nezbytný v demokratické společnosti“ a zda sledoval „legitimní cíl“, Soud konstatoval, že vnitrostátní orgány disponují širokým prostorem pro uvážení při výběru, jak tento cíl ochrany národní bezpečnosti dosáhnout (srov. Weber a Saravia proti Německu, č. 54934/00, rozhodnutí ze dne 29. 6. 2006, § 106).

253. Tento prostor pro uvážení je ale podmíněn evropským dohledem (...). S ohledem na rizika, že systém tajných sledování k ochraně národní bezpečnosti může poškodit, ba dokonce zničit řádné fungování demokratických procesů pod zástěrkou toho, že je bude bránit, se Soud musí uspokojit s tím, že zde existují adekvátní a účinné záruky proti zneužití. Jejich hodnocení závisí na okolnostech případu, povaze, rozsahu a trvání odposlechů, důvodů pro jejich nařízení, orgánech výkonu dohledu

a typu opravného prostředku, s nímž počítá vnitrostátní právo. Soud ale musí posoudit, zda proces dohledu nad nařízením a implementací omezujících opatření je takový, že limituje „zásah“ na to, co je „nezbytné v demokratické společnosti“ (srov. Roman Zakharov, Klass a ostatní, Weber a Saravia, Kennedy, cit. výše).

(ii) Zda existovala potřeba vytvořit judikaturu

254. V rozhodnutí Weber a Saravia Soud akceptoval, že režimy hromadných odposlechů nespádají per se mimo prostor států pro uvážení. S ohledem na šíření hrozeb, kterým státy aktuálně čelí ze strany sítí mezinárodních aktérů (...) se Soud domnívá, že rozhodnutí zahájit hromadné odposlechy za účelem identifikování hrozby pro národní bezpečnost nebo pro národní zájem, do tohoto prostoru nadále spadá.

255. Ve věcech Weber a Saravia a Liberty a ostatní Soud aplikoval výše uvedených šest kritérií, nicméně i když tehdy projednávané věci byly na první pohled podobné současné věci, od obou rozhodnutí uplynulo již přes deset let, v průběhu kterých technologický pokrok zásadně proměnil způsob, jakým lidé komunikují. Rozsah sledované aktivity v těchto starších věcech by byl proto mnohem užší.

256. Ještě důležitější je to, že ve věcech Weber a Saravia a Liberty a ostatní se Soud výslovně nevyjádřil ke skutečnosti, že se jednalo o odposlechy odlišné povahy a rozsahu ve srovnání se svou předchozí judikaturou. Cílené odposlechy a hromadné odposlechy se však od sebe v mnoha ohledech liší.

(...)

258-259. Hromadné odposlechy jsou obecně zaměřené na mezinárodní komunikaci (tedy komunikaci, která fyzicky překračuje hranice) a zatímco odposlech a přezkum komunikace osob sledovaného státu není vyloučený, ve většině případů se používají převážně pro monitorování osob mimo teritoriální jurisdikci státu (...). Navíc, i účely využívání hromadných odposlechů jsou odlišné. Cílené odposlechy, kterými se Soud zabýval ve své judikatuře, sledovaly vyšetřování zločinů. Zatímco hromadné odposlechy lze využít i k tomuto účelu, většinou se používají ke shromáždění zahraničních zpravodajských informací, včasnému zadržení a vyšetření kyberútoků, špionáže a terorizmu.

(iii) Přístup, který má být použit v případech hromadných odposlechů

260-261. Zatímco hromadné odposlechy obvykle necílí na konkrétní osoby, je zjevné, že můžou sledovat i tento cíl. (...). Článek 8 Úmluvy nezakazuje využití hromadných odposlechů k ochraně národní bezpečnosti a dalších klíčových národních zájmů. Státy rovněž disponují širokým prostorem pro uvážení, jaká forma odposlechů je nezbytná, jelikož však hromadné odposlechy mohou výrazným způsobem ovlivnit právo jednotlivců na ochranu soukromého života, tento prostor musí být státům v podobných případech zúžený, spolu se zavedením několika záruk.

262. Je zřejmé, že první dvě minimální záruky, které Soud identifikoval v kontextu cílených odposlechů, a které by podle něj měly být jasně upraveny ve vnitrostátním právu (tj. povaha případného porušení v důsledku nařízení odposlechu a kategorie osob, jejichž komunikace může být předmětem sledování...), nelze aplikovat na hromadné odposlechy. (...) Přesto se však Soud domnívá, že je nezbytné, aby vnitrostátní právo, pokud stát takový režim sledování aplikuje, obsahovalo detailní pravidla postupu. (...).

263-264. (...) V kontextu hromadných odposlechů se zvýší důležitost dohledu a přezkumu, a to z důvodu rizika zneužití a významu utajení pro státní bezpečnost. Státy často nebudou moci vyrazit informace týkající se operace a režimu tajného sledování. Za účelem minimalizace rizik hromadných

odposlechů Soud proto zvážil komplexní záruky, tedy že na vnitrostátní úrovni musí hodnocení nezbytnosti a přiměřenosti probíhat v každé fázi procesu sledování (...).

265–266. Co se týče povolení, velký senát Soudu je názoru že zatímco soudní povolení je důležitou zárukou proti svévoli, není to nevyhnutný požadavek. Hromadné odposlechy by však měly být autorizovány nezávislým orgánem, tedy orgánem nezávislým na výkoné moci. (...) Nezávislý orgán by měl být také informován o účelu odposlechů a pravděpodobných subjektech. (...)

(...)

270. Každá fáze hromadných odposlechů (...) by měla také být předmětem dohledu nezávislého orgánu, a tento dohled musí být dostatečně robustní na to, aby limitoval zásah jen na to, co je „nezbytné v demokratické společnosti“. (...) Dohledové těleso by mělo zejména hodnotit nezbytnost a přiměřenost, s ohledem na úroveň zásahu do práv Úmluvy. Za účelem usnadnění tohoto dohledu, zpravodajské služby musí uchovávat detailní záznamy z každé fáze procesu sledování.

271–273. Každý, kdo má podezření, že došlo k zásahu do jeho nebo jejích práv, by měl mít k dispozici účinný prostředek nápravy. (...) Procesní záruky a pravomoci orgánu jsou rozhodující pro určení, zda je opravný prostředek účinný. Byť se tedy nemusí jednat o soudní orgán, příslušný orgán musí být nezávislý na moci výkoné a zaručovat spravedlivé řízení (...).

274–275. S ohledem na výše uvedené se Soud bude zabývat určením, zda jsou hromadné odposlechy v souladu s Úmluvou, a to tak, že provede celkové hodnocení působení tohoto režimu, se zaměřením na vnitrostátní právní rámec a záruky proti zneužití, a otázku, zda je proces podroben komplexním zárukám. (...) Při posuzování, zda dotčený stát jednal v rámci svého prostoru pro uvážení (srov. odst. 256 výše), musí Soud vzít v potaz širší rámec kritérií než šest weberovských záruk. Při hodnocení kritérií „v souladu se zákonem“ a „nezbytné“ Soud prozkoumá, zda vnitrostátní právní úprava jasně definuje:

1. důvody, které mohou vést k povolení hromadných odposlechů;
2. okolnosti, za kterých může být komunikace jednotlivce sledována;
3. proces udělení povolení;
4. opatření nezbytná při sdílení zachyceného materiálu dalším stranám;
5. proces výběru, přezkumu a použití zachyceného materiálu;
6. omezení délky trvání odposlechů, uchovávání údajů a okolnosti, za nichž musí být zničeny nebo vymazány;
7. proces dohledu nezávislého orgánu v souladu s výše vedenými zárukami;
8. proces pro ex post facto nezávislý přezkum souladu a pravomoci svěřené kompetentnímu tělesu, které se bude nesouladem zabývat.
9. (...) Soud se až doposud nezabýval upřesněním toho, jaká opatření musí být přijata při poskytování zachyceného materiálu třetí straně. Je zřejmé, že v některých zemích dochází k pravidelnému sdílení materiálů s partnery zpravodajských služeb ... Soud se proto domnívá, že postoupení materiálů získaných hromadnými odposlechy by mělo být limitováno na takové materiály, které byly získané a uchované v souladu s Úmluvou. Okolnosti postoupení a sdílení musí být jasně stanoveny vnitrostátním právem. Podruhé, postupující stát musí zajistit, aby přijímající stát měl dostatečné záruky předcházející zneužití a nepřiměřenému zásahu.

(...)

(iv) Uplatnění hodnocení Soudu na projednávanou věc

(a) Úvodní poznámky

279. Strany řízení nerozporovaly, že odposlechy tajných služeb mají oporu ve švédském právu, a že hromadné odposlechy sledují legitimní cíl ochrany národní bezpečnosti a podpory švédské zahraniční, obranné a bezpečnostní politiky tím, že identifikuje externí hrozby pro stát. (...). Zůstává ještě posoudit, zda vnitrostátní právo je dostupné a obsahuje adekvátní a účinné garance a požadavky předvídatelnosti a nezbytnosti v demokratické společnosti.

280-283. (...) Nebylo zpochybněno, že [relevantní úprava] je veřejně dostupná. Soud proto akceptuje, že vnitrostátní právo je „dostupné“. Co se týče otázky obsahu adekvátních a účinných záruk a garancí v zákonné úpravě, tak aby naplňovala požadavky „předvídatelnosti“ a „nezbytnosti v demokratické společnosti“, Soud se bude zabývat v dalších sekcích (b)-(i) každým z 8 požadavků uvedených v odst. 275 výše.

(b) Důvody, na základě kterých může dojít k povolení hromadných odposlechů

284-285. Zákon o zpravodajské službě stanovuje výčet možností, kdy je možné použít hromadných odposlechů (...). Důvodová zpráva dále obsahuje vysvětlení každého z těchto 8 důvodů. Soud se domnívá, že úroveň detailnosti a použité termíny popisují okolnosti, za jakých může dojít k použití hromadných odposlechů s dostatečnou jasností (...).

286-288. V zásadě platí, že čím širší byly důvody povolení, tím větší je potenciál zneužití. Užší a/nebo přesněji vymezené důvody by však poskytovaly účinnou záruku proti zneužití, pokud by existovaly dostatečné jiné záruky, které by zajistily, že hromadné odposlechy budou povoleny pouze na zákonném základě a že budou pro tento účel nezbytné a přiměřené. (...) V důsledku toho by podle názoru Soudu režim, který by umožňoval nařizovat hromadné odposlechy z relativně širokých důvodů, mohl být stále v souladu s čl. 8 Úmluvy za předpokladu, že do systému byly zabudovány dostatečné záruky proti zneužití.

(c) Okolnosti, za kterých může být komunikace jednotlivce sledována

(...)

289-292. V režimu hromadného odposlechu budou okolnosti, za nichž by mohla být sledována komunikace, velmi široké, protože cílené jsou spíše nosiče komunikace a ne zařízení, ze kterých se komunikace odesílají, nebo odesílatelé nebo příjemci komunikace. Okolnosti, za kterých lze zkoumat komunikaci, budou užší, ale ve srovnání s cíleným sledováním bude tato kategorie stále poměrně široká, protože hromadné odposlechy lze použít pro rozmanitější škálu účelů (...). Soud však poznamenává, že elektronické komunikace zachycené v souvislosti s rozvojovými aktivitami FRA nezajímají úřady kvůli údajům, které by mohly obsahovat, ale pouze kvůli možnosti analyzovat systémy a cesty, kterými jsou informace přenášeny. Podle názoru Soudu je vysvětlení vlády o potřebě takového uspořádání (viz bod 207 výše) uspokojivé. Uvedené příklady (...) vypadají přesvědčivě: úřady musí být schopny reagovat na vývoj v technologických a komunikačních postupech, a proto mohou potřebovat monitorovat velmi velké segmenty mezinárodního provozu elektronických komunikací. Míra zásahu do práv jednotlivců podle čl. 8 způsobená podobnými činnostmi se jeví jako velmi nízká, jelikož takto získaná data nejsou ve formě určené k vytváření zpravodajských informací.

(...)

294. S ohledem na výše uvedené může Soud připustit, že právní ustanovení o hromadných odposleších ve Švédsku dostatečně jasně stanovují okolnosti, za nichž může být komunikace zachycena.

(d) Proces udělení povolení

295. Podle švédského práva musí být každá zpravodajská mise, kterou má provést agentura FRA, předem schválena soudem pro zahraniční zpravodajství. Pokud by tento postup mohl způsobit prodlení nebo jiné nepříjemnosti zásadního významu (...), může agentura FRA sama udělit povolení a okamžitě to oznámit soudu pro zahraniční zpravodajství, a tím zahájit zrychlený soudní přezkum. (...).

296. Není pochyb o tom, že švédský soud pro zahraniční zpravodajství splňuje požadavky nezávislosti na moci výkonné. Jeho předseda a místopředsedové jsou soudci, a zatímco všichni členové jsou jmenováni vládou, mají právně stanovený čtyřletý mandát. Vláda ani parlament, ani žádné jiné orgány nemohou zasahovat do rozhodování soudu, které je právně závazné.

297. Z bezpečnostních důvodů nejsou jednání soudu pro zahraniční zpravodajství veřejná a jeho rozhodnutí jsou utajená. Švédské právo nicméně stanovuje povinnou přítomnost zástupce pro ochranu soukromí ... kterým je soudce, bývalý soudce nebo advokát, a který jedná nezávisle a ve veřejném zájmu. Tento zástupce má přístup k veškerým dokumentům a může se k průběhu jednání vyjádřit (...). Podle Soudu taková úprava obsahuje nezbytné záruky proti svévoli a je akceptovatelným omezením transparentnosti povolovacího řízení.

(...)

(e) Proces výběru, přezkumu a použití zachyceného materiálu

306–309. Pokud jde o přezkum zachyceného materiálu (...), FRA analyzuje údaje automatizovanými i manuálními technikami. Zpracovaný údaj je pak posouzen analytikem za účelem identifikování zpravodajské informace. Další krok pozůstává z vypracování zprávy, která je pak poskytnuta vybraným příjemcům zahraničních zpravodajských služeb. Podle Soudu je důležité, že v průběhu této fáze má FRA povinnost vyřadit jakoukoliv zachycenou vnitrostátní komunikaci (srov. odst. 38 výše). I přesto, že odlišení vnitrostátní a zahraniční komunikace nemusí být stoprocentní a k zachycení vnitrostátní komunikace může dojít v automatizované fázi zachytávání elektronických komunikací (...), na vyloučení vnitrostátních kanálů je nutno nahlížet jako na výrazné omezení pravomocí státních orgánů a záruku proti jejich zneužívání. (...).

311. Soud připomněl, že povinnost uchovávat protokoly a záznamy o každém kroku hromadných odposlechů musí být stanovena zákonem. Skutečnost, že ve Švédsku se objevuje pouze v interních instrukcích, je určitě nedostatkem. Nicméně s ohledem na mechanismy dohledu pokrývající všechny aktivity FRA není žádného důvodu domnívat se, že detailní záznamy nejsou ve skutečnosti uchovávány, nebo že by FRA svévolně tuto svou interní instrukci měnila. (...)

312. Švédské právo přiznává osobním údajům zvláštní ochranu, a to včetně údajů, které mohou odkrývat okolnosti soukromého života či komunikace fyzických osob. V kontextu sledování a zachycování komunikačních záznamů nařizuje FRA zákon o zpracování osobních údajů povinnost zajistit, že osobní údaje se sbírají jen pro povolené účely výslovně stanovené směrnicemi a v mezích povolení vydaného soudem pro zahraniční zpravodajství. (...) Zaměstnanci FRA, kteří zpracovávají osobní údaje, mají bezpečnostní prověrky a jsou vázáni mlčenlivostí a povinností zacházet s údaji bezpečným způsobem. V jiném případě mohou čelit trestním sankcím (srov. odst. 42 výše).

313. Stěžovatel namítal, že tyto záruky se však vztahují pouze na údaje získané sledováním, které obsahují „informaci, která se přímo nebo nepřímo vztahuje k fyzické žijící osobě“. Z toho stěžovatel usuzuje, že právnícké osoby jsou bez příslušné ochrany.

314. Soud nicméně konstatoval, že nic nenasvědčuje tomu, že ochrana garantovaná [švédskou právní úpravou] by se nevztahovala i na obsah komunikací probíhajících mezi právníckými osobami, jakou je

i stěžovatel, kdykoliv tyto obsahují „informaci, která je přímo nebo nepřímo spojená s fyzickou žijící osobou“. Navíc je nutno zdůraznit, že většina právních požadavků a záruk poskytnutých výše uvedenou právní úpravou by se za normálních okolností vztahovala pouze na fyzické osoby. Například dotčený zákon zakazuje zpracování osobních údajů pouze pokud jde o rasu, etnicitu, politické, náboženské nebo filozofické názory, členství ve spolecích, zdraví či sexuální život (...).

315. Tento přístup, který bere v potaz zvláštní citlivost osobních údajů, se nezdá být problematický a neznámá, že komunikace právnických osob je ponechána zcela bez ochrany. Naopak, nic v relevantní legislativě nenaznačuje tomu že odposlechy, které neobsahují osobní údaje, mohou být použity pro účely neslučitelné s původním cílem odposlechu, tak, jak jej povolil soud zahraničního zpravodajství.

316. Podle soudu právní úprava o výběru, přezkumu a použití údajů získaných odposlechy poskytuje dostatečné záruky proti porušení práv obsažených v čl. 8.

(f) Opatření nezbytná při sdílení zachyceného materiálu dalším stranám

317. Pokud jde o sdílení údajů FRA jiným orgánům švédské vlády, Soud uvádí, že účelem zahraničních odposlechnů elektronických komunikací je získávat informace, které jsou užitečné pro úkoly jednotlivých sektorů vlády. Okruh vnitrostátních orgánů, kterým mohou být takové informace poskytovány, je úzký a zahrnuje především bezpečnostní policii a ozbrojené síly. Agentura FRA může těmto orgánům poskytnout přímý přístup k údajům, které představují výsledky analýzy sebraných dat, umožnit jim provádět hodnocení teroristických hrozeb na strategické úrovni (...). Soud má za to, že výše uvedený režim je jasně ohraničený a nezdá se, že by vytvářel zvláštní riziko zneužití.

318. Velký senát Soudu dále uvedl, že třetí sekce vyjádřila obavy ohledně švédské úpravy poskytování [zpravodajských] údajů cizím vládám a mezinárodním organizacím, přičemž poukázala na tři problémy: (a) právní úprava nevyžaduje posouzení možné škody způsobené jednotlivcům; (b) neexistuje úprava, která by po přijímajícím státě nebo organizaci vyžadovala podobné záruky ochrany údajů, jaké poskytuje švédské právo a (c) možnost poskytnout údaje z důvodu „mezinárodní obrany a bezpečnostní spolupráce“ otevírá příliš velký prostor pro uvážení. Přesto třetí sekce považovala dozorčí mechanismus za dostatečně vyvážený (...).

(...)

320. Soud zdůrazňuje, že projednávaná věc se netýká konkrétního poskytnutí nebo použití soukromých údajů cizí vládou nebo organizací (...). Jelikož je však možnost poskytnutí údajů zpravodajským službám třetích států součástí švédského režimu hromadných odposlechnů a jejich existence může být vnímána jako zásah do čl. 8, Soud se s ohledem na stěžovatelovo tvrzení musí zabývat přezkumem švédského režimu předávání informací a jeho souladu s požadavky kvality a nezbytnosti v demokratické společnosti. (...).

321. Je beze všech pochybností, že smluvní státy mohou potřebovat předávat zahraničním zpravodajským službám údaje získané při hromadných odposleších z různých důvodů, včetně varování zahraničních vlád o hrozbách (...). Mezinárodní spolupráce je klíčová pro účinné odhalování a odrazení potenciální hrozby pro národní bezpečnost smluvních stran. (...)

322. Soud prvně konstatuje, že nakolik zprávy předávané zahraničním zpravodajským službám vychází z hromadných odposlechnů agentury FRA, jde o produkt právně regulovaných procesů, na které se vztahují relevantní záruky procesní (jako povolení soudem pro zahraniční zpravodajství) a dozor inspektorátu (...)

(...)

326. I přes tyto úvahy však podle Soudu absence výslovného zákonného požadavku, aby FRA posuzovala nezbytnost a přiměřenost sdílení zpravodajských údajů z hlediska jejich potenciálního vlivu na práva obsažená v čl. 8, je výrazným nedostatkem švédského režimu hromadného sledování. V důsledku toho FRA nemusí podniknout žádné kroky, když je například informace zásadně ohrožující soukromá práva součástí poskytovaného materiálu a pokud toto poskytnutí nemá zásadní bezpečnostní hodnotu. Navíc, i když švédské orgány samozřejmě ztrácí kontrolu nad sdílenými informacemi v momentě jejich poskytnutí, neexistuje zde žádná závazná povinnost FRA posoudit, zda zahraniční příjemce poskytuje akceptovatelnou minimální úroveň záruk (srov. odst. 276 výše).

(...)

328–330. Soud pokládá uvedený přístup za nedostatečnou záruku. Vláda neuvedla žádné obtíže, které by bránily vnitrostátní úpravě, která by uložila FRA nebo jinému orgánu povinnost poměřovat nezbytnost předání informací do zahraničí s právem na ochranu soukromého života (...). Soud musí tento nedostatek vzít v potaz při hodnocení souladu švédského režimu s čl. 8 Úmluvy.

(g) Omezení délky trvání sledování, uchovávání údajů a okolnosti, za nichž musí být zničeny nebo vymazány

331–332. Rozhodnutí o délce trvání operací hromadných odposlechů pochopitelně náleží vnitrostátním orgánům. Musí však existovat odpovídající záruky, jako například vnitrostátní úprava, která jasně určí dobu, po které uplyne povolení k odposlechu a bude nutné nové přezkoumání všech podmínek udělení souhlasu soudem pro zahraniční zpravodajství. (...) Jak uvedla i třetí sekce Soudu, švédské právo jasně indikuje dobu, po které takové povolení ztratí platnost, a podmínky, za jakých musí být obnoveno.

333. Jak ale také uvedla sekce, žádné ustanovení právní úpravy neukládá FRA nebo soudu pro zahraniční zpravodajství nařídít ukončení hromadných odposlechů, pokud podmínky pro sledování pominuly.

(...)

335–336. Soud je názoru, že (...) důležitost tohoto nedostatku by neměla být přeceňována ze dvou hlavních důvodů. Poprvé, švédské právo poskytuje relevantní mechanismy, (...) které mohou vést ke zrušení hromadných odposlechů, jakmile zaniknou podmínky nebo jejich potřeba. Zadruhé, (...) implementace zákonného požadavku na zrušení povolení, když již není potřeba, silně závisí na vnitřních operativních hodnoceních zahrnujících utajení. Ve specifickém kontextu hromadných odposlechů pro účely zahraničních zpravodajských služeb proto musí existence dohledového mechanismu být vnímána tak, že poskytuje podobné zákonné záruky proti zneužití související s délkou operací odposlechu.

(...)

(h) Dohled

(...)

349–353. Stěžovatel poukazoval na skutečnost, že některá rozhodnutí vydávaná Inspektorátem [který vykonává dozor nad FRA] mají pouze formu stanovisek a doporučení, nikoliv právně závazných rozhodnutí (...), Soud konstatoval, že pokud Inspektorát najde důkazy o neoprávněném použití, může rozhodnout právně závazným rozhodnutím. O některých jiných otázkách, jako například občanskoprávní odpovědnost státu vůči jednotlivci nebo společnosti nebo odhalení trestného činu, má Inspektorát povinnost uvědomit příslušné orgány. Podle Soudu je taková úprava dostačující (...).

Inspektorát vydává výroční zprávy dostupné veřejnosti a jeho činnost je podrobena auditu Národního kontrolního úřadu. Za takových okolností nelze pochybovat, že švédské právo poskytuje účinný dohled nad aktivitami zpravodajských služeb.

(i) Ex-post de facto přezkum

354. Je beze sporu, že z důvodu utajení nebylo nikdy užito teoretické možnosti notifikovat fyzické osoby, že by v průběhu odposlechlů došlo k uplatnění „selektorů“ které se vztahují přímo k jejich osobě.

355-356(...) Soud akceptuje přístup dotčeného státu jako legitimní. Absence funkčního notifikačního mechanismu by však měla být vyvážena adekvátními prostředky nápravy, které musí mít jednotlivci, kteří mají podezření, že jejich komunikace je sledována, k dispozici. Soud v tomto ohledu konstatuje, že švédský zákon o zpravodajských službách upravuje ex post facto přezkum, který může být zahájen fyzickou osobou nebo právníckou osobou, a to bez toho, aby musely prokázat, že byly ovlivněny operacemi hromadných odposlechlů (...). Inspektorát má pravomoc rozhodnout, že odposlechy musí být zastaveny nebo že získané informace musí být zničeny.

357-359. Stěžovatel uvedl, že neexistuje možnost, aby byl jednotlivec informován, zda jeho nebo její komunikace byla sledována a aby mu bylo vydáno odůvodněné rozhodnutí. Podle vnitrostátního práva Inspektorát stěžovatele pouze informuje, že bylo provedeno vyšetřování (srov. odst. 61 výše). (...) V podmínkách utajení, které jsou legitimní charakteristikou dotčených procesů, a neexistence zákonného požadavku, aby Inspektorát poskytl dotčenému jednotlivci odůvodnění, se mohou [podle Soudu] objevit pochybnosti, zda přezkum Inspektorátu poskytuje dostatečné záruky objektivitu a pečlivosti.

(...)

360. Pozornosti Soudu neuniklo, že sám Inspektorát je předmětem auditů a kontrol, na které by se dalo pohlížet jako na adekvátní záruku. Vláda však Soudu neposkytla žádné informace, které by ukázaly, že doposud provedené kontroly zahrnovaly i přezkumy stížnosti jednotlivců, kteří se dožadovali informace, zda jejich komunikace byla sledována. Zdá se, že Národní kontrolní úřad nemá zákonnou povinnost (...) takovou specifickou kontrolu vykonávat.

(...)

361. Podle názoru Soudu systém ex post facto přezkumu, který nevede k odůvodněným rozhodnutím při vyřizování stížnosti jednotlivců, nebo alespoň rozhodnutím, která by obsahovala informace přístupné zvláštnímu zástupci s bezpečnostní prověrkou, je příliš závislý na aktivitě jmenovaných státních úředníků, kteří pracují mimo dohled veřejnosti. (...)

362-362. Soud uvedl, že ve švédském systému nejsou stěžovatelům poskytnuty nijaké detaily o obsahu a výsledku vyšetřování Inspektorátu a Inspektorát má velmi široký prostor pro uvážení. (...) Podle Soudu tyto charakteristiky švédského systému neposkytují dostatečný základ pro důvěru veřejnosti, že pokud dojde k pochybením, tyto budou odhaleny a napraveny, (...) [a naopak představují] nedostatky švédského režimu hromadných odposlechlů, které musí Soud při přezkumu jejich kompatibility s čl. 8 Úmluvy zohlednit (...).

(j) Závěr

365. Soud nemá žádné pochybnosti o tom, že hromadné odposlechy mají pro smluvní strany klíčový význam při identifikování hrozeb pro jejich národní bezpečnost. Tento význam byl uznán i Benátskou komisí (srov. odst. 86). Zdá se, že v současnosti neexistuje žádná alternativa (...), která by institut

hromadných odposlechů nahradila.

366-368. (...) Přezkum švédského systému odhalil, že stojí na velmi podrobných legislativních pravidlech a obsahuje záruky. Důvody, které mohou vést k hromadným odposlechům, jsou řádně popsány a vysvětlené, jasné, jejich trvání je limitované. (...) Klíčové je, že soudní povolení a dohled nezávislého tělesa principiálně zajišťují aplikaci vnitrostátních požadavků a standardů Úmluvy a limitují riziko nepřiměřených následků ovlivňujících práva plynoucí z čl. 8.

369. Soud nicméně shledal tři nedostatky švédského systému hromadných odposlechů: absence jasných pravidel o zničení materiálu, který neobsahuje osobní údaje (srov. odst. 342), absence zákonného požadavku, aby poskytnutí materiálu třetím stranám zohledňovalo zájmy jednotlivců a absence účinného ex post facto přezkumu.

370. Pokud jde o první nedostatek, jeho potenciál způsobit negativní dopady na práva zaručená v čl. 8 je omezen skutečností, že švédské právo obsahuje jednoznačná pravidla, jak zničit data získaná sledováním.

371. Pokud ale jde o druhý nedostatek, ten může potenciálně vést k velmi negativním důsledkům pro dotčené jednotlivce nebo organizace. Jak bylo uvedeno, tento výše uvedený nedostatek může umožnit, aby se silně kompromitující informace porušující právo na soukromí nebo respektování osobní korespondence mechanicky šířila do zahraničí, a to i když je její hodnota pro zpravodajské služby velmi nízká. Takový přesun proto povede k zjevně nepřiměřenému riziku porušení čl. 8 Úmluvy. (...).

372. Konečně, dvojitá role Inspektorátu a absence možnosti veřejnosti získat odůvodněné rozhodnutí (...) oslabuje ex post facto kontrolní mechanismus do takého rozsahu, že generuje rizika pro dodržování práv jednotlivců. Tento nedostatek nelze sladit s názorem Soudu, že intenzita zásahu do práv jednotlivce podle čl. 8 se postupem jednotlivých fází sledování zvyšuje.

373. [Podle Soudu jsou] klíčové črty švédského režimu hromadných odposlechů v souladu s požadavky Úmluvy na kvalitu zákona a (...) v mnoha ohledech limitovány na „nezbytné v demokratické společnosti“. Soud nicméně také konstatoval, že nedostatky nejsou dostatečně vykompenzovány existujícími zárukami a švédské právo tak překračuje prostor pro uvážení. Soud připomíná, že je zde velké riziko odposlechu, který by porušil právo jednotlivce na soukromý život (...). Proto, a s ohledem na zásady právního státu zmíněné v Preambuli Úmluvy a ve smyslu čl. 8, Soud pokládá švédskou úpravu hromadných odposlechů za nepřesvědčivou, jelikož neposkytuje dostatek záruk a účinných opatření proti svévoli a riziku zneužití (...)

(d) Závěr k čl. 8

374. S ohledem na výše uvedený závěr ohledně zákonnosti a odůvodněnosti režimu hromadných odposlechů Soud konstatoval, že v projednávané věci došlo k porušení čl. 8 Úmluvy.

ZA TĚCHTO OKOLNOSTÍ SOUD:

1. odmítá jednomyslně předběžnou výhradu vlády k stěžovatelovu postavení oběti;
2. rozhoduje patnácti hlasy vůči dvěma, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy;

rozhoduje jednomyslně, že není nezbytné zabývat se zvláště tvrzeným porušením čl. 13 Úmluvy;

(...)

Rozhoduje jednomyslně, že:

a) žalovaný stát má zaplatit každému ze stěžovatelů ve lhůtě do tří měsíců ode dne, kdy rozsudek nadobude právní moci podle čl. 44 odst. 2 Úmluvy, částku 52 635 eur, a dále jakoukoliv daň, která může být stěžovatelům započtena.

(...)

ČÁSTEČNĚ SOUHLASNÁ A ČÁSTĚČNĚ NESOUHLASNÁ ODDĚLENÁ STANOVISKA

K rozsudku Velkého senátu bylo připojeno několik souhlasných stanovisek (spojené souhlasné stanovisko soudců Lemmense, Vehaboviće a Bošnjaka, souhlasné stanovisko soudce Pinto de Albuquerque) a společné prohlášení o hlasování soudců Kjolbro a Wennerström.

(Zpracovala Katarína Šipulová, MSt., PhD.)

1) Srov. Loideain, N.N. Not So Grand: The Big Brother Watch ECtHR Grand Chamber judgment. Information Law and Policy Centre, 28. května 2021; Sajfert, J. The Big Brother Watch and Centrum för Rättvisa judgments of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights - the Altamont of privacy? 8. června 2021, European Law Blog.