

Podnět Rady vlády pro lidská práva k využívání kamerových a jiných sledovacích systémů

1. Úvod

Sledovací systémy jsou takové systémy, které umožňují systematické sledování, shromažďování a/nebo ukládání osobních údajů vztahujících se k jednomu či vícero subjektů údajů a týkajících se jejich chování, přítomnosti a pohybu v určitém prostoru.¹ V posledních desetiletích došlo v Evropě, včetně České republiky, k prudkému rozvoji využívání těchto systémů (mj. *Closed-Circuit Television*, CCTV) na veřejných místech i v místech, která veřejnosti nejsou běžně přístupná. Činnost těchto systémů do větší či menší míry zasahuje do lidského soukromí. Záznamy ze sledovacích systémů často obsahují údaje, které dovolují identifikaci osob a sledování jejich chování. Systémy umožňují nahrávat hlasový záznam, bezdrátově přenášet obrazové a zvukové záznamy anebo prohlížet např. skrze oděv či zeď. Nejnovější dnešní systémy umí rozpoznávat tváře či zvuky a na jejich základě identifikovat nejen podobu, ale i hlas nebo konverzaci sledovaných osob a dokonce i porovnávat obrazový či hlasový záznam s jiným, uloženým a indexovaným s identifikačními údaji původce, což umožňuje rozsáhlé sledování osob a jejich pohybu.²

2. Právní úprava v České republice

Velmi podstatně se v jednotlivých zemích liší právní úpravy tohoto problému. Často jednotlivé právní úpravy rozlišují, zda sledovací systém využívá správní úřad či jiný subjekt který vykonává veřejnou moc na základě zákona (např. policie), nebo soukromá osoba, (banky, čerpací stanice, obchody, atd.). Některé státy mají zřízeny pro zavádění sledovacích systémů povolovací řízení či dozorové úřady, jiné ne. Rozlišováno také bývá tzv. užití pro dozor a užití pro prevenci.

V České republice zatím chybí konkrétní obecně závazná právní úprava vztahující se speciálně na užívání kamerových či jiných sledovacích systémů. Při nakládání se záznamy obsahujícími osobní údaje vychází ochrana soukromí subjektů údajů z pravidel obsažených v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod, která garantuje:

- a) nedotknutelnost soukromí mimo zákonem stanovené případy
- b) právo na zachování lidské důstojnosti, cti a dobrého jména,
- c) ochranu před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života a
- d) ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů.

S používáním sledovacích systémů je významně spojena i svoboda pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny a čl. 2 dodatkového Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Každý jednotlivec má tedy právo se svobodně pohybovat po území státu bez toho, aby tento jeho pohyb či pobyt v konkrétním místě byl sledován a z toho pro něj

¹ Viz Zpráva obsahující Principy pro ochranu jednotlivců ve vztahu k shromažďování a zpracovávání osobních údajů prostřednictvím kamerových systémů přijatá Evropským výborem pro právní spolupráci Rady Evropy http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/reports_and_studies_of_data_protection_committees/2Videosurveillance_2003.pdf

² Tamtéž.

dokonce automaticky vyvozovány důsledky bez vyhodnocení konkrétních okolností.³ Pohyb či pobyt může být omezen pouze zákonem z nevyhnutelných důvodů bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany zdraví, práv a svobod druhých či ochrany přírody. Použití sledovacího systému by tedy mělo splňovat i tyto podmínky a být přiměřené a nezbytné.

Na ty záznamy z kamerových či jiných sledovacích systémů, které obsahují tváře či jiné identifikační znaky osob a které jsou dále zpracovávány po zaznamenání, lze v současné době vztáhnout režim č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně osobních údajů“), neboť jde o zpracováváné osobní údaje. Na záznamy, které dále zpracovány nejsou, a tudíž se na ně zákon o ochraně osobních údajů podle § 3 odst. 4 nevztahuje, se uplatní jiné obecné úpravy. Je to především úprava obecné ochrany osobnosti dle §§ 11 až 16 občanského zákoníku. Pořízení nebo použití obrazových snímků či zvukových a obrazových záznamů týkajících se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy je možné jen s jejím svolením nebo k účelům úředním na základě zákona či k účelům vědeckým, uměleckým a zpravodajským. Toto užití ovšem musí být přiměřené a nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby. Další úprava je obsažena např. v zákoníku práce, kde podle § 316 odst. 2 zaměstnavatel nesmí jakkoliv narušovat soukromí zaměstnance na pracovišti bez závažného důvodu spočívajícího ve zvláštní povaze činnosti zaměstnavatele.

Podle zákona o ochraně osobních údajů je osobním údajem jakákoliv informace, která se týká subjektu údajů (tj. fyzické osoby, které se tyto údaje týkají), kterého lze na základě této informace přímo či nepřímo identifikovat. Zpracováním se pak myslí systematicky prováděná operace s těmito údaji.⁴ Obecné povinnosti správce (tj. osoby provádějící zpracování) podle zákona jsou:

- 1) stanovit účel, způsob a prostředky zpracování
- 2) shromažďovat a zpracovávat osobní údaje pouze v rozsahu nutném ke stanovenému účelu
- 3) zpracovávat pouze zákonně získané, přesné a aktuální osobní údaje
- 4) uchovávat osobní údaje pouze po dobu nezbytně nutnou k jejich zpracování⁵
- 5) udržovat oddělené údaje shromážděné za různými účely.

Správce nesmí zpracovávat osobní údaje bez svobodného a vědomého souhlasu⁶ subjektu údajů. Bez souhlasu lze osobní údaje zpracovávat pouze

- a) pokud to je správcem uloženo zákonem,
- b) pokud to je nezbytné pro ochranu práv a oprávněných zájmů správce či jiné osoby,
- c) pokud to slouží k ochraně zájmu subjektu údajů – s tímto zpracováním však subjekt údajů musí vyslovit svůj souhlas dodatečně,

³ Viz Názor pracovní skupiny pro ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů vzniklé dle čl. 29 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů č. 4/2004 o zpracování osobních údajů pomocí sledování videokamerami
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2004/wp89_en.pdf

⁴ Za zpracování se považuje i shromažďování osobních údajů, tj. systematický postup za účelem získání osobních údajů a jejich uložení pro pozdější další zpracování.

⁵ Po uplynutí dané doby lze osobní údaje uchovávat pouze pro účely statistické, vědecké a archivní a při respektu práv subjektu údajů.

⁶ Subjekt údajů musí být při udělení souhlasu informován o tom, jakému správcem, pro jaký účel zpracování a na jaké období je souhlas dáván a jakých osobních údajů se týká.

- d) pokud se děje na základě tiskového zákona či jde o veřejně činnou osobu a údaje se týkají její veřejné činnosti anebo
- e) pokud o zpracování pro účely archivnictví.

Žádné zpracování bez souhlasu navíc nesmí být na újmu jeho právu na ochranu soukromého a osobního života.

Zpracování a jakékoliv jiné nakládání s osobními údaji včetně uložení musí probíhat za podmínek dostatečného zabezpečení proti neoprávněnému nebo nahodilému přístupu, změně, zničení či ztrátě, neoprávněnému přenosu, jinému neoprávněnému zpracování či jinému zneužití. Jakmile pomine účel zpracování osobních údajů, musí být tyto zlikvidovány, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (např. pro účely trestního řízení).

Přísnější pravidla platí pro citlivé osobní údaje⁷, které mají vzhledem ke svému charakteru zvláštní ochranu. Tyto údaje lze zpracovávat pouze se souhlasem subjektu údajů, bez souhlasu pouze k ochraně života či majetku, pro účely ochrany zdraví a zdravotní péče, pracovně-právních povinností, nemocenského a sociálního zabezpečení, pro účely archivnictví, pro zajištění a vymožení právních nároků a boje proti trestné činnosti a pátrání po osobách. Občanská sdružení mohou rovněž zpracovávat citlivé údaje svých členů, ale nesmí je dále zpřístupňovat. Jakmile pominou dané důvody, musí být osobní údaje zlikvidovány, pokud nebyl souhlas udělen.

Subjekt údajů má podle zákona právo na informace o zpracování osobních údajů, jeho rozsahu a účelu, kdo bude údaje zpracovávat a komu budou zpřístupněny a jak s nimi bude naloženo. Výjimkou je pouze použití pro statistické, vědecké a archivní účely či zpracování na základě zvláštního zákona či k plnění povinností na základě zvláštního zákona.⁸ Tyto informace musí subjekt údajů obdržet automaticky a nemusí o ně žádat. Požádat může navíc o konkrétní informace o zpracovávání svých osobních údajů a jejich využití pro činnost správce. Pokud má subjekt údajů podezření, že zpracování jeho osobních údajů je v rozporu se zákonem nebo neoprávněně zasahuje do jeho osobního a soukromého života, může požádat správce o vysvětlení, o odstranění vzniklého stavu a pokud mu není vyhověno, může se obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů. V případném soudním řízení má nárok na náhradu škody i jiné nemajetkové újmy vzniklé z neoprávněného nakládání s jeho osobními údaji.

Mimořádnými zmocněními ohledně zpracovávání osobních údajů disponují Policie České republiky podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a obecní policie podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Policie ČR může zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů, pokud je to nezbytné pro plnění jejich úkolů. Na základě výjimky podle § 3 odst. 6 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů se na policii při zpracování některých osobních údajů nevztahují určité povinnosti podle tohoto zákona. Konkrétně jde především o:

- a) povinnost stanovit účel a způsob shromažďování osobních údajů a
- b) povinnost zpracovávat a uchovávat je pouze k naplnění tohoto účelu a po dobu nezbytně nutnou k jeho naplnění,

⁷ Citlivým údajem je podle zákona o ochraně osobních údajů osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů, genetický údaj subjektu údajů a biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů.

⁸ Jak ovšem sám zákon o ochraně osobních údajů říká v § 11 odst. 4, subjekt údajů může žádat o informace v režimu jiných zákonů, např. zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

- c) dále povinnost informovat subjekt údajů o zpracování a umožnit mu přístup ke zpracovaným údajům

Tyto věci jsou v zákoně o Policii ČR upraveny speciálně. Policie ČR může zpracovávat osobní údaje za účelem předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti včetně pátrání po osobách a věcech a zajištění bezpečnosti České republiky, ale musí stanovit konkrétní účel v každém případě, a pokud tento účel pomine, musí je zlikvidovat, pokud je nevyužívá dále pro plnění svých úkolů nebo pro pátrání po osobách. Potřebnost uchovávání údajů musí prověřovat pravidelných intervalech 3 let. Navíc pokud již není nutné utajené zpracování, musí o něm informovat subjekt údajů. Pro osobní údaje shromažďované za jiným účelem platí obecná úprava zákona o ochraně osobních údajů. Zákon o obecní policii věc upravuje podobně.

Podle § 62 zákona o Policii ČR a § 24b zákona o obecní policii smí oba sbory získávat osobní údaje prostřednictvím kamerových či jiných sledovacích systémů skrze záznamy z míst veřejně přístupných a z průběhu služebních zásahů a úkonů. O stálém umístění automatických technických systémů musí vhodným způsobem informovat. Způsob informování není v zákoně přesně vymezen.

Sledování za účelem získání obrazových, zvukových či jiných záznamů může provozovat i Policie ČR spolu s Bezpečnostní informační službou a Úřadem pro zahraniční styky a informace v rámci trestního řízení dle trestního řádu (§ 158b – 158f). Sledování může provádět pouze za účelem dosažení účelu trestního řízení, tj. zjištění pachatele trestného činu a jeho náležité potrestání, a pokud tohoto cíle nelze dosáhnout jinak či za ztížených podmínek a při minimálním nezbytném omezení práv a svobod dotčených osob. Pořizování záznamů je v každém případě vázáno na povolení státního zástupce, a pokud se jím zasahuje do domovního nebo listovního tajemství (tj. pokud je sledování prováděno např. v bytě či jiném soukromém prostoru), musí je povolit soud. Maximální doba sledování je 6 měsíců, poté je povolení hodnoceno znovu. Sledování bez povolení lze provádět max. 48 hodin, a pokud není následně povoleno, musí být získané záznamy zničeny. To platí i v případě, kdy při sledování nebyly zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Získané záznamy jsou vázány na vyšetřování toho trestného činu, pro jehož vyšetřování byly pořizeny. Pro jiné vyšetřování je možno je použít pouze pokud půjde o úmyslný trestný čin nebo s tím daná osoba souhlasí.

Sledování mohou provádět i celní orgány podle celního zákona (zákon č.13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) pro plnění svých úkolů na základě mezinárodních smluv, pokud existuje podezření z porušení celních předpisů ve formě úmyslného trestného činu. Celní orgány nesmí do práv a svobod jiných osob zasahovat nad nezbytně nutnou míru a záznam ze sledování nesmí využít k jinému účelu a musí jej chránit před zneužitím. Kontrolu vykonává Poslanecká sněmovna.

Sledovací systémy k pořizování obrazových nebo zvukových záznamů může dále používat v rámci zpravodajské techniky i Bezpečnostní informační služba dle zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů. Toto použití je ovšem podmíněno povolením soudu a je možné pouze v případě nemožnosti jiných cest k získání informací. Soud rovněž může kontrolovat použití zpravodajské techniky a odejmout povolení, pokud již není důvodné. Použití zpravodajské techniky rovněž nesmí nadměrně zasahovat do práv a svobod občanů. Ve zbytku se Bezpečnostní informační služba řídí zákonem o ochraně osobních údajů s tím, že má stejné výjimky jako Policie ČR a obecní policie. Stejně je upraveno používání zpravodajské techniky Vojenským zpravodajstvím v zákoně č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.

Sledovací systémy lze podřadit i pod podpůrné operativně pátrací prostředky a zabezpečovací techniku používanou Vězeňskou službou a justiční stráží podle zákona č.

555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ty mohou tyto prostředky používat za účelem předcházení nebo zamezení ohrožení života a zdraví osob nebo k zabezpečení ochrany majetku či předcházení a odhalování trestné činnosti v souladu s účelem výkonu zabezpečovací detence, výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody a nesmí omezovat práva jiných osob nad míru nezbytně nutnou. Jejich použití schvaluje ministr spravedlnosti.

Specifický režim pak platí pro chráněné osoby dle zákona č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, ve znění pozdějších předpisů. Policie ČR a Vězeňská služba mohou zpracovávat osobní údaje v režimu zákona o ochraně osobních údajů. Kromě toho mohou v případě podezření, že chráněná osoba nedodržuje podmínky zvláštní ochrany a pomoci, kontrolovat jejich dodržování tajně pomocí mj. sledovacího systému, pokud by tyto poznatky nemohla získat jinak. Pořizování záznamů je ovšem vázáno na soudní povolení.

Sledování může provádět i Úřad pro zahraniční styky a informace podle zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Spolu s jiným zpracováním osobních údajů to může dělat k nezbytnému plnění úkolů ve své působnosti.⁹ Získané údaje je povinen náležitě zabezpečit. Podle § 19 odst. 3 zákona o zpravodajských službách České republiky Úřad výslovně nesděluje dotčeným osobám informace o jejich sledování.

Jiné, především soukromé osoby potřebují pro zpracovávání osobních údajů získaných prostřednictvím sledovacích systémů souhlas subjektu údajů nebo jiný právní titul na základě zákona a musí splnit výše vyjmenované povinnosti vůči subjektu údajů. U nich je rovněž důležitá podmínka proporcionality v případě, kdy systém používají na ochranu svých vlastních práv a oprávněných zájmů (např. ochrana majetku), neboť výkonem těchto svých práv nesmí naopak nepřiměřeně zasáhnout do práva subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života. Používání takového sledovacího systému rovněž musí být podle zákona o ochraně osobních údajů řádně registrováno u Úřadu pro ochranu osobních údajů, pokud není naplněna některá z výjimek podle § 18 zákona o ochraně osobních údajů (např. kasina podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů).

3. Mezinárodní právo

Na tomto poli existuje řada mezinárodních dokumentů, které mohou sloužit jako vodítko pro budoucí právní úpravu.

Z komunitárního práva je zde směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Směrnice se sice týká pouze oblastí, kde mají pravomoci Evropská společenství a nevztahuje se tudíž na např. zpracování osobních údajů pro zajištění veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku či v rámci trestního práva anebo zpracovávání pro soukromé účely fyzických osob (což jsou oblasti, kde jsou sledovací systémy nejvíce nasazovány). Lze z ní nicméně převzít některé užitečné principy. Směrnice vyžaduje, aby osobní údaje byly shromažďovány způsobem přiměřeným svému účelu. V případě sledovacích systémů to znamená, že jejich použití má být odůvodněno okolnostmi, které

⁹ Podle § 5 odst. 1 zákona č. 153/1994 Sb. Bezpečnostní informační služba zabezpečuje informace o záměrech a činnostech namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, o zpravodajských službách cizí moci, o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství, o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky a týkající se organizovaného zločinu a terorismu.

ukazují, že k dosažení účelu nelze použít jiný způsob shromažďování, který by do soukromí subjektů údajů zasáhl méně intenzivně. Bez souhlasu subjektu údajů mohou být osobní údaje zpracovány z důvodů

- a) plnění právní povinnosti správce,
- b) životně důležitých zájmů subjektu údajů,
- c) oprávněné zájmy správce či jiné osoby, pokud nepřeváží nad zájmy či právy subjektu údajů,
- d) výkon povinností ve veřejném zájmu či výkon veřejné moci.

Osobní údaje musí být uchovávány pouze po dobu nezbytně nutnou pro realizaci účelu shromažďování. Směrnice stanoví správci i povinnost informovat subjekt údajů o správci, zpracovaných údajích a účelu zpracování s ohledem na okolnosti zpracování. V případě sledovacích systémů to znamená hlavně informace o samotném sledování určitého prostoru, který by měl být jasně označen jako sledovaný, dále informace o provozovateli systému, možnosti přístupu k údajům. Výjimky z povinností správce jsou omezeny nezbytně pro:

- a) bezpečnost státu, obranu, veřejnou bezpečnost,
- b) předcházení, odhalování a vyšetřování trestných činů nebo přestupků
- c) zajištění významného hospodářského či finančního zájmu státu či EU
- d) kontrolu výkonu veřejné moci
- e) ochranu práv a svobod subjektů údajů či jiných osob.

Dalším pramenem mezinárodního práva je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁰. Čl. 8 upravuje právo na respektování osobního a rodinného života. Do tohoto práva lze zasáhnout v případech, 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 zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Toto omezení se sice podle Úmluvy týká pouze orgánů smluvních států jako stran Úmluvy, ale i v případě soukromých subjektů by jejich zásah do těchto práv měl být v souladu se zákonem a nezbytný v demokratické společnosti k ochraně jejich práv a oprávněných zájmů, které by nebylo možné chránit jiným, efektivnějším a přitom méně invazivním způsobem. I když činnost soukromých osob je vyjmuta z působnosti mezinárodních dokumentů, mají obecnou povinnost uloženou na základě těchto dokumentů národním právem respektovat práva a svobody subjektů údajů a nezasahovat nepřiměřeně do jejich výkonu. Smluvní státy by pak neměly poskytnout ochranu úkonům, které jsou v rozporu s těmito pravidly, a měly by naopak osobám ve své jurisdikci poskytnout prostředky na ochranu před těmito úkony a jejich následky.

Otázkou sledování a zásahů do soukromí se zabývá i mnoho dalších dokumentů Rady Evropy. Je to především Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (CETS 108).¹¹ Úmluva se týká zpracování osobních údajů ze strany veřejných i soukromých subjektů. Shromažďování a zpracovávání osobních údajů má být v souladu se zákonem a má přiměřeně sloužit k legitimním cílům. Uchovávání osobních údajů nesmí být delší, než je nutné k dosažení daného účelu. Subjekt údajů má mít právo vědět o zpracování svých údajů, o zpracovateli, o účelu zpracování a o tom, zda jsou údaje nadále uchovávány. Výjimky platí pouze v případě zpracování nutného v demokratické společnosti pro ochranu

¹⁰ Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

¹¹ Publikována ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 115/2001 Sb.m.s.

veřejné bezpečnosti, státních financí, boji proti trestné činnosti nebo práv a oprávněných zájmů subjektu údajů či jiných osob.

Na Úmluvu navazují doporučení Výboru ministrů Rady Evropy k jednotlivým sférám.¹² Rovněž Parlamentní shromáždění přijalo k tématu ochrany osobních údajů několik usnesení. Velmi zajímavé je v tomto směru Usnesení č. 1604 (2008) z 25. ledna 2008 o sledování veřejných prostorů videokamerami.¹³ Toto usnesení charakterizuje sledování videokamerami jako „výjimečné opatření na základě zákona“ užívané pouze v případech, kdy je to „nutné v demokratické společnosti pro ochranu národní či veřejné bezpečnosti nebo pro prevenci či odhalování trestných činů či přestupků.“ Navíc „každá osoba žijící či pohybující se v prostoru sledovaném kamerovým systémem má právo o sledování vědět a má právo na přístup ke všem záznamům o své osobě.“

Parlamentní shromáždění proto doporučuje členským státům Rady Evropy:

1. právně upravit technická omezení a limity pro instalaci kamerových systémů
2. právně upravit zóny soukromí, ve kterých by sledování videokamerami bylo vždy vyloučeno skrze užití speciálního softwaru v programu sledovacího systému, který by sledování takových zón vyloučil
3. právně upravit povinnost zakódovat záznamy z kamerových systémů proti neoprávněnému přístupu.

Právní úprava by měla být založena na následujících principech¹⁴:

1. legálnost sledování – sledování by mělo být v souladu se zákonem, v zájmu veřejném či soukromém, který převažuje nad zájmem osob nad ochranou soukromí a se souhlasem dotčené osoby
2. přiměřenost sledování – sledování by mělo být vhodné a nutné k dosažení daného cíle, pokud jiné způsoby, které méně zasahují do soukromí osob, se ukáží jako nedostatečné pro daný účel a mělo by snímat pouze nutný rozsah obrazů
3. legitimita sledování – sledování by mělo sloužit pouze k ochraně proti útokům na osoby či majetek, přičemž použití získaných záznamů je možné pouze k těmto či jiným zákonným účelům
4. informovanost o sledování – osoby vstupující do sledovaného prostoru musí být informovány o sledování
5. přístup k údajům ze sledování – subjekty údajů musí mít přístup k informacím o nich získaným ze sledování a musí mít právo na jejich případnou opravu
6. princip bezpečnosti a ochrany sledování – provozovatel sledování musí zabezpečit získané záznamy a informace před neoprávněným přístupem či zneužitím a uchovávat je jen po nezbytně nutnou dobu
7. princip obrany práv subjektů údajů – subjekt údajů musí mít možnost domoci se svých práv

¹² Jde zejména o Doporučení č. R (87) 15 o nakládání s osobními údaji v policejním sektoru, Doporučení č. R (89) 2 o ochraně osobních údajů pro účely zaměstnávání, Doporučení č. R (95) 4 o ochraně osobních údajů v sektoru telekomunikací a různá další doporučení, která obsahují záruky ochrany osobních údajů včetně těch souvisejících s používáním sledovacích systémů.

¹³ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1604.htm>

¹⁴ Převzato z doprovodného dokumentu k usnesení č. 1604 (2008)

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11478.htm>

Významným dokumentem, na který Usnesení č. 1604 (2008) odkazuje a doporučuje jej členským státům, jsou Evropským výborem pro právní spolupráci¹⁵ vypracované Principy pro ochranu jednotlivců ve vztahu k shromažďování a zpracování osobních údajů prostřednictvím kamerových systémů (dále jen „Vodítka pro kamery“).¹⁶ Podle Vodítek pro kamery jakékoli sledování a záznam prostřednictvím kamer musí splňovat tyto podmínky:

1. Ověřit zda a do jaké míry je provoz kamery oprávněný a řádně provozovaný na explicitních právních základech. Osobní údaje shromažďované kamerovým sledováním by neměly být dále zpracovány způsobem neslučitelným s účely, pro které byly shromážděny.
2. Používat kamerová zařízení pouze pokud nelze podle okolností využít jiné, k ochraně soukromí šetrnější praktiky za podmínky, že by tím nevznikly nepřiměřené náklady.
3. Používat kamerové sledování přiměřeným a náležitým způsobem omezeným na jednotlivých případech předem určené účely, kdy existuje jasný zájem na sledování, aby se zabránilo nechtěným a neoprávněným zásahům do základních práv a svobod subjektů údajů (např. svoboda pohybu) a byla zajištěn respekt k soukromí, a to i ve veřejných prostorách.
4. Sledování kamerami by mělo být prováděno tak, aby zaznamenaná osoba nemohla být identifikována, pokud to nevyžaduje účel sledování a zpracování.
5. Záznamy ze sledování by neměly být indexovány, spojovány s dalšími údaji či zbytečně uchovávány. Pokud je nutno záznamy uchovávat, musí být smazány, pokud již nejsou nutné k zamýšlenému a stanovenému účelu.
6. Zamezit kamerovému sledování, pokud by zpracování mohlo vést k jakékoli formě diskriminace určité skupiny či skupin osob definované svými názory, vyznáním, rasou, národností, zdravotním stavem, sexuálním životem či podobnými znaky.
7. Okolnost sledování kamerovým systémem by měla být jasně vyznačena spolu se svým účelem a totožností provozovatele, aby o ní subjekt údajů byl předem informován. Další informace by mu měly být poskytnuty s ohledem na okolnosti, pokud je to nutné pro zaručení zákonného zpracování osobních údajů a neohrožuje to účel sledování.
8. Během uložení záznamů zajistit subjektu údajů přístup, a v případě nutnosti, právo na opravu, blokaci či vymazání svých osobních údajů, pokud to nebude představovat nepřiměřenou zátěž pro provozovatele systému.
9. Učinit všechna nutná technická a organizační opatření pro ochranu integrity záznamů.
10. V případě uchování osobních údajů policií prostřednictvím automatických prostředků, které pocházejí z kamerových záznamů, mají být dále vzaty v úvahu zásady doporučení č. R (87) 15 o použití osobních údajů v policejním sektoru.
11. Omezit používání sledovacích systémů na pracovišti k organizačním a výrobním účelům nebo k účelům zajištění bezpečnosti práce. Sledovací systémy by neměly být určeny ke sledování kvality a kvantity práce jednotlivých zaměstnanců.
12. Pokud jsou osobní údaje zaznamenávány a uchovávány, mělo by to být takovým způsobem, který dovolí subjektům údajů, v souladu se zákonnou úpravou, přístup k jejich osobním údajům, aniž by získali informace o jiných osobách.

¹⁵ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/steering_committees/cdcj/

¹⁶ http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/reports_and_studies_of_data_protection_committees/2Videosurveillance_2003.pdf; vlastní text studie pak http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/reports%20and%20studies%20by%20experts/1Report_Buttarelli_2000.pdf

Shromažďování osobních údajů policejními sbory se věnuje Doporučení Rady ministrů č. R (87) 15 o použití osobních údajů v policejním sektoru.¹⁷ Doporučení rozeznává 8 základních principů:

1. Princip kontroly a notifikace – kontrola nakládání s osobními údaji policii nezávislým úřadem, kterému by měly být oznamovány ukládané soubory dat.
2. Princip omezeného shromažďování údajů – shromažďování by mělo probíhat pouze za účelem prevence před reálným ohrožením či pronásledováním konkrétního protiprávního činu. Výjimky by stanovil pouze zákon. Subjekt údajů by měl být rovněž o shromažďování informován, pokud již pominul účel shromažďování, který by tomu bránil. Používání sledovacích systému by mělo být upraveno právními předpisy. Nemělo by probíhat shromažďování citlivých údajů, pokud to není nutné pro konkrétní případ vyšetřování.
3. Princip omezeného shromažďování údajů – policie by měla shromažďovat pouze údaje nutné pro výkon své zákonné úlohy, údaje by měly být přesné a oddělené podle účelů.
4. Princip omezeného využívání údajů – údaje by měly být využívány pouze policií, pokud to není nutné pro jiné veřejné zájmy
5. Princip omezeného předávání údajů - předávání osobních údajů shromážděných policií by mělo být maximálně omezené a pouze v případě nutnosti za legitimním účelem stanoveným zákonem. Předané údaje by neměly být užity k jinému než vyžádanému účelu
 - i. Předávání veřejným subjektům – na základě zákona k výkonu jejich působnosti či v případě nutnosti, pro předcházení ohrožení či zajištění zájmů subjektu údajů.
 - ii. Předávání soukromým subjektům - na základě zákona k výkonu právní povinnosti či pro předcházení ohrožení či zajištění zájmů subjektu údajů.
 - iii. Předávání do zahraničí – na základě mezinárodního práva pouze policejním orgánům ke stanoveným účelům či boji proti kriminalitě či ohrožení.
6. Princip respektu práv subjektu údajů – subjekt údajů by měl mít právo na maximální přístup ke svým údajům a právo na jejich opravu či vymazání s ohledem na jejich povahu a důležitost pro výkon pravomocí policie. Omezení těchto práv by mělo spočívat pouze v nutnosti zajistit řádný výkon zákonných pravomocí policie či ochrany práv a zájmů subjektu údajů či dalších osob.
7. Princip omezené doby uchovávání údajů – policie by měla osobní údaje uchovávat pouze po dobu nezbytné potřeby pro výkon svých pravomocí v konkrétním případě.
8. Princip ochrany údajů – policie by měla osobní údaje vhodnými prostředky chránit před neoprávněným přístupem, předáváním či změnami.

4. Nedostatky současného stavu a návrhy možného řešení

Tak jako řada jiných vynálezů či technologií, jsou i kamerové systémy jak využitelné, tak zneužitelné. Je třeba hledat cesty k tomu, aby kamery a jiné sledovací systémy mohly být všeobecně využívány pro legitimní účely prevence kriminality, ochrany osob, majetku a jiného veřejného či soukromého zájmu, který převáží nad právem sledovaných osob na ochranu jejich soukromí, současně důsledným prosazením legislativních a technických opatření vyloučit nebo na minimum omezit možnosti jejich zneužití k indiskrétnímu sledování lidí.

a) Problematika proporcionality užívání sledovacích systémů

Jak vyplývá z výše uvedených právních dokumentů, sledovací systémy jsou jedním ze způsobů shromažďování a eventuálního zpracovávání osobních údajů. Jako vysoce technické systémy umožňují velmi efektivní shromažďování a zpracovávání včetně dlouhodobého

¹⁷[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/data_protection/documents/international%20legal%20instruments/1Rec\(87\)15_EN.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/data_protection/documents/international%20legal%20instruments/1Rec(87)15_EN.pdf)

uchovávání shromážděných údajů. Proto jsou zároveň způsobem nakládání s osobními údaji, který velmi zasahuje do práva fyzických osob na ochranu před zásahem do soukromí. Primární je sice ochrana před zásahem neoprávněným, ale právě skrze svou formu a následky se zásah původně oprávněný a v souladu se zákonem může stát neoprávněným, když překročí míru nezbytně nutnou k realizaci práv a povinností ve veřejném zájmu. U sledovacích systémů je toto riziko obzvláště velké, neboť shromažďují a často i zpracovávají osobní údaje ve velkém (např. sledováním veřejných prostor s velkým pohybem osob), umožňují velmi dobrou identifikaci osob (zachycení obrazu tváře, hlasu apod.) a následně i identifikaci jejich chování a získané záznamy mohou být snadno uchovávány a předávány v nezměněné, ale i upravené podobě. U sledovacích systémů tedy je nutné obzvláště obezřetně aplikovat princip minimalizace zásahu do soukromí a vždy zvažovat, zda k dosažení sledovaného účelu není možné využít jiný způsob získání osobních údajů, který by do soukromí daných osob zasáhl méně výrazně.

V souladu s principem proporcionality by mělo být i vlastní fungování sledovacího systému. To znamená konkrétně sledovat pokud možno pouze:

1. přesně stanovené místo, které by jako takové mělo být označeno, pokud tím nebude zmařen účel sledování,
2. dále přesně stanovené osoby, které by o tom měly být informovány, pokud tím opět nebude zmařen účel sledování,
3. v přesně vymezeném čase, který by měl být co nejkratší vzhledem k účelu sledování.

S tím úzce souvisí další podmínka provozu sledovacího systému – předvídatelnost. Jak vyplývá především z čl. 8 Úmluvy a judikatury Evropského dvora pro lidská práva¹⁸, sledování musí být regulováno jasnými, obecně platnými a přístupnými pravidly, které umožní osobám se seznámit s podmínkami, za kterých může v souladu s právem dojít k zásahu do jejich soukromí. Právo tedy musí jasně stanovit, kdo může sledování provádět, za jakým účelem, jaké přitom musí dodržet podmínky a kdo kontroluje jejich dodržení, stejně jako jak je nakládáno se získaným záznamem a jak může subjekt údajů realizovat svá práva (právo na informace, na přístup, na opravu či vymazání údajů) a kdy a za jakých podmínek mohou tyto práva být omezena. Teprve tehdy je sledování ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy v souladu se zákonem.

Obecně by se sledování mělo odehrávat ve veřejných prostorech¹⁹, v soukromých pouze se svolením příslušného orgánu (nejčastěji soudce). Soukromé osoby by pak rozhodně neměly sledovat jiné osoby či jiný majetek než vlastní. Při sledování osob by neměla probíhat jejich identifikace, pokud to nebude nutné ke stíhání protiprávního jednání. Sledování konkrétních osob by pak opět mělo být vázáno na povolení příslušného orgánu (nejčastěji soudu). Sledování veřejných prostor bez automatické identifikace osob by mohlo být ve výjimečných případech časově neomezené, sledování konkrétních osob či osob v soukromí by mělo být naopak vždy omezeno na nezbytně nutnou dobu stanovenou příslušným orgánem.

b) Problematika souhlasu subjektů údajů

¹⁸ Viz rozsudky *Klass and others v. Germany* (stížnost č.5029/71, rozsudek ze dne 6.9.1978, Series A, no. 28) *Perry v. the United Kingdom* (stížnost č. 63737/00, ECHR 2003-IX), *Peck v. the United Kingdom* (stížnost č. 44647/98, ECHR 2003-I), *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, (stížnost č. 44787/98, ECHR 2001-IX) či *Wisse v. France* (stížnost č. 71611/01)

¹⁹ Právo definuje veřejná prostranství jako. „všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“ (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů)

Pokud chce správce provozovat sledovací systém pořizující záznamy s osobními údaji soukromých osob, musí zásadně předtím získat jejich předchozí souhlas. Pokud jej získat nemůže, je třeba hledat na základě zákona právní titul, který by v konkrétním případě na základě okolností mohl převážet nad zájmem na ochranu soukromí osob, případně nevyžadoval vůbec souhlas subjektů údajů ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů z důvodů uvedených výše – zákonná povinnost, ochrana práv správce, subjektu údajů či třetích osob (např. ochrana majetku) apod.

Názor, že subjekt údajů dává vstupem do prostor označených jako sledované kamerami vždy automaticky souhlas s pořízením a uchováváním jeho osobních údajů (podoba, hlas), nelze považovat za uspokojivé řešení. Osoba sice do daného prostoru vstupuje svobodně a volně na základě vlastního rozhodnutí, zároveň však reálná situace její možnost volby a volného rozhodování omezuje, neboť záznam osobních údajů je dnes již nedílnou podmínkou celé řady rutinních úkonů prakticky všech provozovatelů (návštěva banky, prodejny, MHD apod.) a tudíž pokud osoba chce realizovat některé ze svých základních práv (svobodu pohybu, právo na vzdělání či na podíl na kulturním bohatství), musí se vzdát práva na ochranu soukromí, což nelze vždy považovat za přijatelné ve světle čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny.

c) Problematika uchovávání záznamů subjektů údajů

Principem ochrany musí být, aby záznamy nedokumentující protiprávní jednání byly co nejrychleji smazány. Tento postup je z hlediska ochrany osobních údajů nejjistější a nejšetrnější vůči všem subjektům údajů. V případě záznamů ze sledovacích systémů totiž může být složité oddělit od sebe osobní údaje jednotlivých subjektů údajů. Jejich práva jako právo na přístup, právo na opravu či právo na vymazání údajů by pak spolu mohly vzájemně kolidovat. Realizace práva subjektu údajů na přístup pak může vést k určování dalších osob na záznamu zachycených s následkem získání jejich osobních údajů a tudíž k možnému neoprávněnému zásahu do jejich soukromí. Proto se jako vhodnější jeví právě co nejrychlejší zničení záznamu s osobními údaji všech zachycených subjektů. Zcela určitě je i v zájmu subjektů údajů, aby záznamy o jejich aktivitách byly likvidovány, než aby k nim sice měli přístup, ale byly uchovávány s často vysokými riziky zneužití. V případě, že záznamy zachytí jednání porušující zákon, budou uchovány tak dlouho, jak budou potřeba k řádnému vyšetření zachycených protiprávních činů, při respektování práv zachycených osob.

d) Problematika užívání sledovacích systémů pro osobní potřebu provozovatelů

Problematické je i ustanovení o výjimce pro zpracování osobních údajů ze sledovacího systému výlučně pro osobní potřebu. Pořízení záznamu osobní povahy je podle § 12 občanského zákoníku podmíněno souhlasem dotčené osoby nebo účelem úředním na základě zákona, zpravodajským, vědeckým či uměleckým. Soukromé sledování většinou žádný z těchto účelů nenaplnuje. Při monitorování vymezeného prostoru sledovacím systémem sice nemusí docházet k cílenému pořizování obrazového či jiného záznamu konkrétní fyzické osoby, současně však určité fyzické osoby v některých případech nevyhnutelně musejí vstupovat do sledovaného prostoru, zejména v místě bydliště nebo v zaměstnání. Při monitorování se záznamem tedy nevyhnutelně dochází k pořizování obrazového či jiného záznamu těchto osob. Je otázka, zda v takovém případě pořízení takto získaného záznamu fyzické osoby bez jejího svolení je v souladu s občanským zákoníkem. Žádná judikatura v tomto ohledu není známa. Nová úprava by se proto měla vztahovat i na používání kamerových systémů soukromými osobami, bez ohledu na to, zda jde o potřebu podnikatelskou nebo výlučně osobní.

5. Závěr

Informační společnost bude přinášet nové a nové technologie zasahující do soukromí lidí. Proto je nutné přijmout takovou právní úpravu, která umožní využití nových technologií pro legitimní účely a zároveň znemožní jejich zneužití pro účely nelegitimní. Do budoucna se pro důsledné řešení problematiky sledovacích systémů jako závažného fenoménu zasahujícího do soukromí lidí jeví jako možná pouze cesta kombinace:

a) legislativních opatření, která omezí sledování na dokumentování protiprávního jednání ve sledovaném prostoru či jiné účely ve veřejném zájmu (např. ochrana zdraví osob), které převáží nad zájmem osob na ochranu jejich soukromí, s přesně stanoveným omezením pro přístup a použití záznamu na zákonem výslovně stanovené situace a maximálním omezením doby pro uchovávání záznamu (tj. jeho okamžité zničení, pokud nebude prokázán účel jeho uchování ve veřejném zájmu, který převáží nad zájmem dotčených osob na ochranu jejich soukromí)

b) technických opatření (logování), která budou blokovat nejen používání, ale i jakýkoliv přístup k pořízenému záznamu mimo samotného správce a oprávněné osoby

Legislativní základ pro takové řešení by bylo možné nacházet v zákoně o ochraně osobních údajů. Legislativní úprava v podobě komplexní úpravy kamer a jiných sledovacích systémů, která se bude vztahovat jak na veřejné subjekty oprávněné pracovat s těmito systémy, tak na subjekty soukromoprávní, se jeví jako velmi vhodná; její nedostatek v jasné podobě způsobuje právní nejistotu a roztříštěnou praxi provozovatelů sledovacích systémů i dozorových úřadů. To by mělo být uspokojivě zajištěno přijetím doporučených legislativních opatření.

Při tvorbě nové právní úpravy je třeba respektovat především princip proporcionality. Sledovací systém bude nasazen pouze tehdy, pokud osobní údaje shromažďované za účelem jeho nasazení nebude možno získat jiným způsobem, který by méně zasáhl do soukromí subjektů údajů. Rovněž sledovací systémy nasazované pro ochranu určitých statků a prevenci před porušením zákona budou používány tehdy, pokud těchto cílů nebude možno dosáhnout jinak. Cílem není zakázat jakékoliv sledování, neboť jeho výsledky mohou být přínosné především v boji proti kriminalitě, ale i při jiných způsobech ochrany osob (např. ve zdravotnictví). Nová úprava chce stanovit pouze jasná, přiměřená a předvídatelná pravidla pro provoz sledovacích systémů a pro nakládání se záznamy z nich vzešlými. Na této úpravě se budou podílet všechny výše uvedené relevantní složky, které sledovací systémy na základě zákona používají (Policie ČR, sbory obecní policie, celní správa, Bezpečnostní informační služba, Vojenské zpravodajství, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vězeňská služba). Lze doufat, že tak bude dosaženo úpravy sledovacích systémů, která jim umožní vykonávat jejich zákonné povinnosti a zároveň dostatečně respektovat soukromí ostatních osob.