PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2008/2020(INI)

12.2.2008

PROJEKT SPRAWOZDANIA

wraz z projektem zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie problemu tworzenia profili – zwłaszcza w oparciu o pochodzenie etniczne i rasę – w dziedzinie walki z terroryzmem, egzekwowania prawa, imigracji, ceł i kontroli granicznej
(2008/2020(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawczyni: Sarah Ludford

PR_INI_art114

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DLA RADY 3

PROJEKT ZALECENIA DLA RADY (B6-0483/2007) 12

PROJEKT ZALECENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DLA RADY

w sprawie problemu tworzenia profili – zwłaszcza w oparciu o pochodzenie etniczne i rasę – w dziedzinie walki z terroryzmem, egzekwowania prawa, imigracji, ceł i kontroli granicznej (2008/2020(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając projekt zalecenia Parlamentu Europejskiego dla Rady przygotowany przez Sarę Ludford w imieniu grupy politycznej ALDE w sprawie problemu tworzenia profili – w szczególności w oparciu o pochodzenie etniczne i rasę – w dziedzinie walki z terroryzmem, egzekwowania prawa, imigracji, ceł i kontroli granicznej (B6-0483/2007),

– uwzględniając międzynarodowe, europejskie i krajowe instrumenty dotyczące praw człowieka, a w szczególności Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ (ICCPR), Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ECHR), Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat WE), Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Kartę) oraz krajowe konstytucje państw członkowskich, jak również prawa i gwarancje, jakie przyznają one obywatelom w zakresie prywatności, ochrony danych, niedyskryminacji i swobodnego przepływu,

– uwzględniając europejskie środki ochrony danych Rady Europy: art. 8 ECHR, konwencję 108 Rady Europy w sprawie ochrony jednostek w zakresie automatycznego przetwarzania danych osobowych, zalecenia komitetu ministrów Rady Europy do państw członkowskich - nr R (87) 15 regulujące wykorzystanie danych osobowych w sektorze policji[1], nr R (97) 18 dotyczące ochrony danych osobowych zgromadzonych i przetwarzanych dla celów statystycznych[2] i nr R (2001) 10 w sprawie Europejskiego kodeksu etyki policyjnej[3],

– uwzględniając postanowienia UE dotyczące ochrony danych: art. 7 i 8 Karty, dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony jednostek w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych[4] oraz decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych[5],

– uwzględniając środki zapobiegania dyskryminacji ze względu na rasę: międzynarodową konwencję dotyczącą eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), art. 14 ECHR oraz protokół 12 do niej, art. 13 Traktatu WE i dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wdrażającą zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę czy pochodzenie etniczne,

---

[1] Przyjęte przez komitet ministrów w dniu 17 września 1987 r. na 410. posiedzeniu delegatów ministrów.
[2] Przyjęte przez komitet ministrów w dniu 30 września 1997 r. na 602. posiedzeniu delegatów ministrów.
[3] Przyjęte przez komitet ministrów w dniu 19 września 2001 r. na 765. posiedzeniu delegatów ministrów.
[4] Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.
[5] Dz.U. L 350 z 30.12.2008, s. 60.

– uwzględniając instrumenty UE z zakresu bezpieczeństwa i walki z terroryzmem, w tym współpracę policyjną i sądową oraz wymianę informacji i danych wywiadowczych między państwami członkowskimi, takie jak decyzja Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych[1], decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej[2], decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej oraz jej decyzja wykonawcza 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r.[3],

– uwzględniając istniejące i planowane bazy danych UE, takie jak system informacyjny Schengen, Eurodac i wizowy system informacyjny oraz środki dotyczące gromadzenia danych biometrycznych, jak te wymagane do dokumentów pobytowych i paszportów, które pozwolą również na utworzenie baz danych,

– uwzględniając propozycję utworzenia „e-granic" jak wspomniano w komunikacie Komisji w sprawie przygotowania kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej, gdzie proponuje się zintegrowane zarządzania granicami z uruchomieniem automatycznej kontroli granicznej w tym programu rejestrowania podróżnych oraz systemu rejestrowania wjazdu/wyjazdu[4],

– uwzględniając porozumienie zawarte między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczące przetwarzania i przekazywania przez przewoźników lotniczych danych dotyczących imiennego rejestru pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych (DHS) (Umowa PNR z 2007 r.)[5] wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących danych dotyczących imiennego rejestru pasażera w celu egzekwowania prawa[6], jak również opinie w sprawie tego wniosku wydane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Agencję Praw Podstawowych), Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, grupę roboczą ustanowioną w art. 29 oraz grupę roboczą ds. Policji i Wymiaru Sprawiedliwości,

– uwzględniając właściwe krajowe orzecznictwo, jak decyzja Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie *polizeiliche präventive Rasterfahndung*[7], orzeczenie Izby Lordów w Wielkiej Brytanii w sprawie czeskich Romów[8], orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w sprawie *Timiszew przeciwko Rosji*[9], *Nachowa i in.*

[1] Dz.U. L 253 z 29.9.2005, s. 22.
[2] Dz.U. L 386 z 29.12.2006, s. 89.
[3] Dz.U. L 210 z 6.8.2008, s. 1.
[4] COM(2008) 0069.
[5] Dz.U. L 204 z 04.08.2007, s. 18.
[6] COM(2007) 0654.
[7] Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, BVerfG, 1 BvR 518/02 of 4.4.2006, Absatz-Nr. (1-184).
[8] Izba Lordów, 9 grudnia 2004 r., R v. Immigration Office at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and other (Appellants) [2004], UKHL 55, paragraph 101.
[9] *Timiszew przeciwko Rosji*, 13 grudnia 2005, nos.. 55762/00 i 55974/00, ECHR 2005-XII.

przeciwko Bułgarii[1]*, D.H i in. przeciwko Republice Czech*[2] *oraz Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*[3]*,* jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w szczególności w sprawie *Huber przeciwko Republice Niemiec*[4]*,*

– uwzględniając sprawozdanie Martina Scheinina[5], specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. propagowania i ochrony praw człowieka i wolności podstawowych w warunkach walki z terroryzmem, raport w sprawie ochrony prawa do prywatności warunkach walki z terroryzmem przygotowany przez komisarza Rady Europy ds. praw człowieka Thomasa Hammarberga[6], zalecenie nr 8 w sprawie zwalczania rasizmu w warunkach walki z terroryzmem[7], zalecenie nr 11 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) Rady Europy dotyczące polityki ogólnej w zakresie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej w czynnościach policyjnych[8] oraz sprawozdanie Sieci Niezależnych Ekspertów Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych[9] w sprawie tworzenia profili etnicznych,

– uwzględniając art. 114 ust. 3 i art. 94 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Zagranicznych (A6-0000/2008),

Tworzenie profili i eksploracja danych

A. mając na uwadze, że praktyka tworzenia profili, która często polega na automatycznej eksploracji danych zawartych w komputerze, zasługuje na analizę, ponieważ kontrowersyjnie odchodzi ona od ogólnej zasady, zgodnie z którą decyzje organów egzekwowania prawa powinny się opierać na zachowaniu danej osoby; tworzenie profili jest metodą dochodzeniową polegającą na gromadzeniu informacji o ludziach z różnych źródeł, w tym możliwie informacji na temat ich pochodzenia etnicznego, rasy, narodowości i wyznania, w celu zidentyfikowania i ewentualnego nałożenia sankcji na osoby, które mogą być podejrzane o działalność przestępczą lub terrorystyczną, i może być zdefiniowane jako:

„systematyczne kojarzenie zbiorów danych fizycznych, behawioralnych i psychologicznych z konkretnymi wykroczeniami oraz wykorzystanie tych danych jako podstawy decyzji organów egzekwowania prawa”[10]

---

[1] *Nachowa i in.przeciwko. Bulgarii* [GC], 26 lutego 2004 r., nos. 43577/98 i 43579/98, ECHR 2005-VII.
[2] *D.H. i in. przeciwko Republice Czech*, 13 listopada 2007 r., no. 57325/00.
[3] *S. i Marper przeciwko zjednoczonemu Królestwu*, 4 grudnia 2008, nos. 30562/04 i 30566/04.
[4] Sprawa C-524/06 [2008], Rec. s. I-0000.
[5] Dokument A/HRC/4/26, 29 stycznia 2007 r.
[6] CommDH/Issue Paper (2008)3, Strasburg 17 listopada 2008.
[7] COM(2004) 26, przyjęty w dniu 17 marca 2004 r.
[8] COM(2007) 39, przyjęty w dniu 29 czerwca 2007 r.
[9] CFR-CDF, opinia 4.2006, dostępna na stronie http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.
[10] Opinia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sprawie projektu wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących imiennego rejestru pasażera (danych PNR) w

lub poprzez wyjaśnienie związku między eksploracją danych a tworzeniem profili:

„technika tworzenia zbioru cech danej kategorii osób w oparciu o doświadczenia z przeszłości, w której baza danych jest następnie przeszukiwana pod kątem osób odpowiadających temu zbiorowi cech”[1]*;*

B. mając na uwadze, że tworzenie profili, które opiera się wyraźnie na informacjach dotyczących rasy i pochodzenia etnicznego, a zatem wywołuje poważne zaniepokojenie ze względu na łamanie zasad niedyskryminacji, może być zdefiniowane jako:

„praktyka wykorzystywania „rasy” bądź pochodzenia etnicznego, wyznania lub pochodzenia narodowego jako jedynego czynnika albo jednego z kilku czynników przy podejmowaniu decyzji przez organy egzekwowania prawa, w sposób systematyczny, niezależnie od tego, czy dane osoby identyfikowane są przy użyciu środków automatycznych”[2]

lub

„wykorzystanie przez policję, bez żadnego celu i logicznego uzasadnienia, takich podstaw, jak rasa, kolor skóry, język, wyznanie, narodowość lub pochodzenie narodowe lub etniczne, w czynnościach kontrolnych, obserwacyjnych lub śledczych”[3]*;*

C. mając na uwadze, że tworzenie profili, czy przez eksplorację danych czy też przez działania policji i innych agencji, jest w coraz większym stopniu wykorzystywane jako narzędzie egzekwowania prawa i ochrony granic, natomiast nie poświęca się wystarczającej uwagi ocenie jego skuteczności ani rozwojowi i stosowaniu ochrony prawnej, w celu zagwarantowania poszanowania prawa do prywatności oraz unikania dyskryminacji,

D. mając na uwadze, że tworzenie profili może być:

i) *opisowe*, jeśli są sporządzone w oparciu o informacje dostarczone przez świadków oraz inne informacje na temat sprawców lub charakterystyki popełnionych przestępstw, a zatem pomagają w zatrzymaniu konkretnych podejrzanych lub wykryciu prowadzonej obecnie działalności przestępczej o podobnej charakterystyce, lub

ii) *mające charakter przewidywań*, jeżeli odnajdują zależności między dającymi się zaobserwować zmiennymi otrzymanymi na podstawie przeszłych wydarzeń a aktualnymi danymi oraz informacjami wywiadowczymi w celu wyciągnięcia wniosków pozwalających na zidentyfikowanie osób, które mogą brać udział w

---

celu egzekwowania prawa, ust. 35.

[1] Raport Izby Lordów: Clarke R, Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance, 1993 r., ust. 33, przypis 41.

[2] De Schutter, Oliver i Ringelheim, Julie (2008), “Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law,” *Modern Law Review*, 71(3):358-384.

[3] Zalecenie nr 11 dotyczące polityki ogólnej Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) wspomniane wyżej, ust. 1.

przyszłym lub nieodkrytym przestępstwie;[1]

Obowiązki prawne

E. mając na uwadze, że egzekwowanie prawa musi zawsze się odbywać przy poszanowaniu praw podstawowych, w tym prawa do życia prywatnego i rodzinnego, ochrony danych osobowych i niedyskryminacji; uważa, że chociaż w walce z terroryzmem i poważną przestępczością niezbędna jest bliska międzynarodowa współpraca, wszelka taka współpraca musi być zgodna z prawem międzynarodowym oraz z europejskimi normami i wartościami w zakresie równego traktowania i odpowiedniej ochrony prawnej, zwłaszcza w trosce o to, aby UE nie podważała swojej wiarygodności jako obrońcy międzynarodowych praw człowieka;

F. mając na uwadze, że zarówno opisowe, jak i mające charakter przewidywań tworzenie profili może być prawomocnym narzędziem dochodzeniowym, jeżeli opiera się na konkretnych, sprawdzonych i dostarczanych w porę informacjach odzwierciedlających „czynniki, w przypadku których udowodniono, że mają statystyczny związek z określoną działalnością przestępczą”[2] oraz gdy działania podjęte w oparciu o te profile są zgodne z prawnym wymogiem konieczności i proporcjonalności;

G. mając na uwadze, że wytyczne zawarte w Europejskim kodeksie etyki policyjnej mówią, że „*dochodzenia policji opierają się co najmniej na uzasadnionym podejrzeniu popełnionego lub potencjalnego przestępstwa*”; mając również na uwadze, że stwierdzono, iż prawdopodobieństwo naruszenia praw człowieka[3] zagrażające jednostkom oraz społeczeństwu jako całości wynika z braku takiego uzasadnionego podejrzenia, w przypadku gdy profile tworzy się na podstawie stereotypów lub uprzedzeń;

H. mając na uwadze, że tworzenie profili w oparciu o przewidywania z wykorzystaniem szerokich profili otrzymanych poprzez krzyżowe zestawienie baz danych, zawierające niesprawdzone ogólniki lub wzorce zachowań, które prawdopodobnie wskazują na popełnienie przestępstwa lub aktu terrorystycznego jeszcze niewykrytego lub w przyszłości, budzi poważne obawy związane z prywatnością i może naruszać prawo do poszanowania życia prywatnego zgodnie z art. 8 ECHR i art. 7 Karty[4];

I. mając na uwadze, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka precyzuje, że odstępstwa na mocy art. 8 ust. 2 ECHR są dopuszczalne jedynie, gdy są one zgodne z prawem i konieczne w demokratycznym społeczeństwie[5], co potwierdzono w niedawnym orzeczeniu w ww. sprawie *S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, w którym

[1] Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. propagowania i ochrony praw człowieka i wolności podstawowych w warunkach walki z terroryzmem, ust. 33.
[2] Ibid.
[3] Tamże: ust. 33. patrz także sprawozdanie w sprawie tworzenia profili etnicznych Sieci Niezależnych Ekspertów Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych, wyżej wspomniane, s. 9-13
[4] Opinia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sprawie projektu wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących imiennego rejestru pasażera (danych PNR) w celu egzekwowania prawa, ust. 4.
[5] Aby zapoznać się z odpowiednim orzecznictwem patrz E. Brouwer, Towards a European PNR System?, badanie przeprowadzone przez dział polityczny C, prawa obywatelskie i sprawy konstytucyjne, dla Parlamentu Europejskiego, dokument PE 410.649, styczeń 2009, ust. 5, s.16-17.

stwierdzono naruszenie art. 8 ECHR przez „*ogólny i bezwarunkowy charakter uprawnień do przechowywania odcisków palców, próbek komórek i profili DNA osób podejrzanych, lecz nie skazanych za przestępstwa*";

J. mając na uwadze, że stwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w ww. wymienionej sprawie *S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* „ryzyka stygmatyzacji" wynikającego z faktu, że osoby nie skazane za żadne przestępstwo są traktowane w taki sam sposób jak skazani przestępcy w bazie danych DNA w Wielkiej Brytanii musi wywołać pytania na temat prawomocności operacji sporządzania profili w oparciu o przetwarzanie danych osobowych osób nie uznanych przez sądy[1] za winne;

K. mając na uwadze, że program *Rasterfahndung*, w ramach którego niemieckie organy policji zabrały z publicznych i prywatnych baz danych dane osobowe mężczyzn w wieku 18-40 lat, byłych lub obecnych studentów będących przypuszczalnie wyznania muzułmańskiego w (zakończonej niepowodzeniem) próbie zidentyfikowania osób podejrzanych o terroryzm, został uznany przez Niemiecki Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucją w ww. orzeczeniu stwierdzającym, że eksploracja danych jest niezgodną z prawem ingerencją w dane osobowe i prywatność, która nie może być uzasadniona potrzebą odpowiedzi na ogólną sytuację zagrożenia, jaka nieustannie ma miejsce od czasu ataków terrorystycznych z 11 września, lecz wymaga wykazania „konkretnego zagrożenia", takiego jak przygotowywanie lub zlecanie ataków terrorystycznych;

Skuteczność

L. mając na uwadze wątpliwości dotyczące przydatności eksploracji danych i tworzenia profili w różnych amerykańskich badaniach, między innymi:

(i) w badaniu Instytutu Cato stwierdzono:

„chociaż eksploracja danych ma wiele cennych wykorzystań, nie jest właściwym narzędziem do wykrywania działalności terrorystycznej. Niefortunnie by się złożyło, gdyby eksploracja danych była powszechnie wykorzystywana dla wykrywania działalności terrorystycznej w ramach bezpieczeństwa narodowego, egzekwowania prawa i w sferach technologii, ponieważ takie jej wykorzystanie byłoby marnowaniem pieniędzy podatników, niepotrzebnym naruszeniem prywatności i swobód obywatelskich oraz złym ukierunkowaniem cennego czasu i energii mężczyzn i kobiet w obszarze bezpieczeństwa narodowego"2

(ii) w badaniu krajowej rady badawczej USA dotyczącym eksploracji danych i technologii nadzoru behawioralnego dla Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego stwierdzono, że:

„*automatyczna identyfikacja terrorystów poprzez eksplorację danych…jest*

[1] Orzeczenie ECtHR w ww. sprawie S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, ust. 125.
[2] Analiza polityki Instytutu Cato Nr 584, 11 grudnia 2006, *'Effective Terrorism and the limited role of predictive data-mining'* Jeff Jonas i Jim Harper.

niewykonalna i niewskazana jako cel rozwoju technologii."[1]

M. mając na uwadze, że skuteczność eksploracji danych jest osłabiona w wyniku problemu „szukania igły w stogu siana", jako że analitycy muszą przekopywać ogromne ilości dostępnych danych; mając na uwadze, że ilość śladów cyfrowych pozostawionych przez przestrzegających prawa obywateli jest nawet większa od śladów pozostawionych przez przestępców i terrorystów, którzy dokładają wszelkich starań, aby ukryć swoją tożsamość; mając również na uwadze, że istnieje ogromna liczba „fałszywych tropów", gdzie nie tylko zupełnie niewinni ludzie stają się ofiarami podejrzeń, których skutkiem jest potencjalna ingerencja w ich prywatność, a co więcej prawdziwi podejrzani pozostają w ukryciu;

N. mając na uwadze, że odwrotnym problemem jest możliwość niezidentyfikowania przestępców, którzy nie pasują do profilu, jak pokazuje przykład inicjatora zamachów bombowych w Londynie w 2005 r., którym „zainteresowały się służby wywiadowcze, ponieważ był wspólnikiem innych mężczyzn podejrzanych o udział w tym ataku bombowym, ale nie był ścigany, ponieważ niewystarczająco odpowiadał sporządzonemu przed lipcem 2005 r. profilowi podejrzanego o;[2]"

O. mając na uwadze, że tworzenie profili, które szkodzi dobrym stosunkom między społecznościami i wyłącza pewne społeczności ze współpracy z organami ścigania utrudniałoby gromadzenie informacji wywiadowczych i skuteczne zwalczanie przestępczości i terroryzmu[3];

P. mając na uwadze, że skuteczne gromadzenie informacji na temat konkretnych podejrzanych oraz podążanie za konkretnym tropem jest najlepszym podejściem zmierzającym do wykrycia i udaremnienia terroryzmu i dodatkowo losowe kontrole, które nie omijają nikogo i są niemożliwe do ominięcia przez terrorystów mogą być skuteczniejsze w zwalczaniu terroryzmu od tworzenia profili[4];

Tworzenie profili etnicznych

Q. mając na uwadze, że wykorzystanie pochodzenia etnicznego, pochodzenia narodowego czy wyznania w dochodzeniach organów ścigania nie jest wykluczone, o ile takie wykorzystanie danych jest zgodne z zasadami niedyskryminacji, w tym z art. 14 ECHR, ale musi sprawdzić się w testach na skuteczność, konieczność i proporcjonalność, jeżeli ma być zgodnie z prawem podstawą do traktowania, które nie jest dyskryminujące;

R. mając na uwadze, że tworzenie profili w oparciu o stereotypowe założenia może nasilić wrogość i ksenofobię wśród społeczeństwa w odniesieniu do osób o pewnym pochodzeniu etnicznym, narodowym czy wyznaniu[5];

---

[1] „Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment. bezpłatne streszczenie dostępne na stronie http://www.nap.edu/catalog/12452.html, s. 4.
[2] "Detectives draw up new brief in hunt for radicals," *The Times*, 28 grudnia 2005.
[3] Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. propagowania i ochrony praw człowieka i wolności podstawowych w warunkach walki z terroryzmem, ust. 62.
[4] Tamże: ust. 61.
[5] Tamże: ust. 40.

S. mając na uwadze, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdza się, że jeśli rasa stanowi *wyłączną* podstawę podjęcia działania przez organy ścigania, mamy do czynienia z zakazaną dyskryminacją[1]; chociaż przypomina, że w praktyce nie zawsze jest jasne, czy rasa lub pochodzenie etniczne były jedyną lub decydującą podstawą danego działania i często dopiero po przeanalizowaniu charakteru działań organów ścigania stwierdza się, że te czynniki zdecydowanie przeważały;

T. mając na uwadze, że chociaż nie istnieją międzynarodowe ani europejskie normy, które wyraźnie zabraniają „tworzenia profili etnicznych", orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sugeruje takie wnioski i zarówno ICERD, jak i ECRI jasno stwierdziły, że taka praktyka stanowi naruszenie zakazu dyskryminacji[2];

U. mając na uwadze, że program działania przyjęty na Światowej konferencji przeciw rasizmowi w 2000 r. nawoływał państwa do „opracowania, wdrożenia i egzekwowania skutecznych środków mających na celu wyeliminowanie tworzenia profili rasowych"[3]; ECRI we wspomnianym wyżej zaleceniu nr 8 w sprawie zwalczania rasizmu w warunkach walki z terroryzmem zwróciło się do rządów o dopilnowanie, by żadna forma dyskryminacji nie wynikała z prawodawstwa i przepisów lub ich wprowadzania w życie w dziedzinie egzekwowania prawa; mając na uwadze, że Sieć Niezależnych Ekspertów UE ds. Praw Podstawowych uważa, że profile terrorystów oparte na takich cechach jak narodowość, wiek czy miejsce urodzenia „wiążą się z dużym ryzykiem dyskryminacji"[4];

V. mając na uwadze, że konieczna jest kompleksowa ocena metod dochodzeniowych i systemów przetwarzania danych w UE i państwach członkowskich, które używają baz do celów stosowania metod tworzenia profili lub je zasilają, w celu zapewnienia pełnej zgodności z krajowymi, europejskimi i międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi oraz uniknięcia nieuzasadnionych skutków dyskryminacji lub naruszania prywatności;

W. mając na uwadze, że w przypadku takich działań należy stosować następujące wytyczne oraz mając na uwadze, że połączenie wszystkich tych środków ochronnych jest konieczne dla zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony;

1. występuje do Rady z następującymi zaleceniami:

   (a) wszelkie przetwarzanie danych osobowych do celów egzekwowania prawa i antyterrorystycznych musi opierać się na opublikowanych przepisach prawnych, które są jasne, szczegółowe i wiążące oraz podlegają ścisłemu i rzeczywistemu nadzorowi ze strony niezależnych organów ochrony danych;

   (b) gromadzenie danych i wykorzystanie metod sporządzania profili w odniesieniu do osób niepodejrzewanych o konkretne przestępstwo lub stanowienie zagrożenia musi być uzależnione od spełnienia szczególnie surowych

[1] Np., orzeczenie ECtHR w ww.sprawie *Timiszew przeciwko Rosji*.
[2] Opinia Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sprawie decyzji ramowej Rady w sprawie danych dotyczących imiennego rejestru pasażera (danych PNR) w celu egzekwowania prawa, ust. 39.
[3] Sprawozdanie Światowej konferencji przeciw rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji (A/CONF.189/12), program działania, ust. 72.
[4] Sieć Niezależnych Ekspertów UE ds. Praw Podstawowych, „The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats" (2003), str. 21.

wymogów„konieczności” i „proporcjonalności”;

(c) należy wyraźnie rozróżnić dane faktograficzne i wywiadowcze oraz dane na temat różnych kategorii osób, których one dotyczą;

(d) dane policji i służb wywiadowczych powinny być udostępniane jedynie rozpatrując oddzielnie poszczególne przypadki, do konkretnych celów, i powinien on podlegać kontroli sądowej w państwach członkowskich;

(e) muszą istnieć ograniczenia czasowe w odniesieniu do przechowywania informacji osobowych;

(f) gromadzenie danych o osobach wyłącznie na podstawie ich szczególnego pochodzenia rasowego lub etnicznego, przekonań religijnych, orientacji seksualnej czy zachowania, opinii politycznych lub członkowstwa w specyficznych ruchach czy organizacjach, które nie są zakazane przez prawo powinno być zabronione;

(g) poleganie organów prywatnych lub publicznych na komputerach w celu podjęcia decyzji dotyczących osób bez oceny ze strony człowieka powinno być dozwolone jedynie wyjątkowo, z zachowaniem rygorystycznych zabezpieczeń;

(h) prawo musi wprowadzić ścisłe zabezpieczenia zapewniające odpowiednią i skuteczną kontrolę sądową i parlamentarną działalności policji i tajnych służb, w tym ich działalności w zakresie walki terroryzmem;

(i) w związku z możliwymi konsekwencjami dla poszczególnych osób, odszkodowanie musi być skuteczne i dostępne, opatrzone jasnymi informacjami dla osoby, której dotyczą dane, o obowiązujących procedurach, którym towarzyszy prawo dostępu i sprostowania;

(j) istniejące prawodawstwo WE powinno zostać ocenione pod względem zakresu, w jakim umożliwia tworzenie profili, a w razie konieczności należy rozważyć reformę prawa w celu uniknięcia naruszeń praw podstawowych; przeprowadzenie takiego badania należy powierzyć Agencji Praw Podstawowych we współpracy z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych;

0

0 0

2. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszego zalecenia Radzie oraz przedstawienia go do wglądu Komisji, jak również rządom i parlamentom państw członkowskich.

19.12.2007

PROJEKT ZALECENIA DLA RADY (B6-0483/2007)

zgodnie z art. 114 ust. 1 Regulaminu

złożyła Sarah Ludford

w imieniu grupy politycznej ALDE

w sprawie problemu tworzenia profili – zwłaszcza w oparciu o pochodzenie etniczne i rasę – w dziedzinie walki z terroryzmem, egzekwowania prawa, imigracji, ceł i kontroli granicznej

Parlament Europejski,

– uwzględniając międzynarodowe, europejskie i krajowe akty dotyczące praw człowieka, takie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka i Karta Praw Podstawowych, oraz uwzględniając prawa i gwarancje przysługujące osobom fizycznym w zakresie prywatności, ochrony danych i niedyskryminacji, a także związane z nimi orzecznictwo,

– uwzględniając europejskie akty w dziedzinie walki z terroryzmem, w tym współpracy policyjnej i sądowej oraz wymiany informacji i danych wywiadowczych między państwami członkowskimi, takie jak decyzja Rady 2005/671/WSiSW w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych, decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej – zwłaszcza w odniesieniu do ciężkich przestępstw, w tym aktów terroryzmu – oraz decyzja Rady w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (włączenie postanowień konwencji z Prüm do porządku prawnego Unii),

– uwzględniając porozumienie UE-USA dotyczące przekazywania danych dotyczących pasażerów (PNR) oraz wniosek Komisji w sprawie PNR w UE (COM(2007)0654),

– uwzględniając gwarancje ochrony danych, w szczególności dyrektywę 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz projekt decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych,

– uwzględniając strategie polityczne UE w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, a w szczególności dyrektywę 2000/43/WE dotyczącą równości rasowej i dyrektywę 2000/78/WE w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy,

– uwzględniając art. 114 ust. 1 Regulaminu,

A. uznając, że skuteczność współpracy między organami ścigania w walce z przestępczością i terroryzmem w dużej mierze zależy od ich zdolności terminowego otrzymywania oraz

wymiany informacji i danych wywiadowczych,

B. mając na uwadze, że dane na temat pochodzenia rasowego, wyznania i przynależności państwowej stanowią szczególnie chronione dane osobowe, które podlegają ścisłej ochronie zgodnie z europejskimi uregulowaniami, ale informacje te uważa się niekiedy za istotne dla dochodzeń w sprawach karnych i zapobiegania terroryzmowi, oraz że badania organizacji pozarządowych sugerują, iż tworzenie profili zorientowane na szczególne grupy etniczne, rasowe i religijne oraz osoby protestujące i podróżujące jest narastającą praktyką w dziedzinie egzekwowania prawa i zapewniania bezpieczeństwa publicznego,

C. świadomy tego, że wysiłek włożony w uzyskanie od społeczności informacji, które mają kluczowe znaczenie dla pomyślnego zwalczania przestępczości i terroryzmu, może być poważnie zagrożony brakiem zaufania do organów ścigania, a w szczególności obawą przed dyskryminującym oddziaływaniem,

D. zatroskany zatem faktem, że wniosek Komisji w sprawie ogólnoeuropejskiego systemu PNR przewidującego gromadzenie danych osobowych pasażerów podróżujących do UE mógłby stanowić podstawę tworzenia profili, również w oparciu o pochodzenie rasowe lub etniczne, gdyż przewiduje on „przeszukanie danych PNR pod kątem kombinacji cech oraz modeli zachowania pasażerów w celu opracowania oceny zagrożenia" oraz stwierdza, że „kiedy pasażer odpowiada określonej ocenie zagrożenia, można go zidentyfikować jak pasażera stanowiącego wysokie zagrożenie",

E. zatroskany tym, że niektóre państwa członkowskie oraz Komisja ogłosiły plany gromadzenia i przechowywania danych dotyczących pasażerów przyjeżdżających na ich terytoria oraz je opuszczających, co również może prowadzić do tworzenia profili sporządzanych w oparciu o dane osobowe, w tym również szczególnie chronione,

F. mając na uwadze, że sieć niezależnych ekspertów w dziedzinie praw podstawowych zaleca w swej opinii 4/2006, by profile etniczne czy rasowe uznać za nielegalne niezależnie od okoliczności,

G. mając na uwadze, że poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód, takich jak prawo do prywatności oraz zakaz dyskryminacji, jest kluczowe dla systemów prawa i polityki w zakresie bezpieczeństwa i egzekwowania prawa,

H. ubolewając, że powtarzające się zastrzeżenia podnoszone przez Parlament w związku ze sporządzaniem profili w oparciu o pochodzenie rasowe, etniczne lub zachowanie dla potrzeb ochrony danych, współpracy organów ścigania, wymiany informacji i danych wywiadowczych, bezpieczeństwa lotnictwa i transportu, zarządzania imigracją i granicami oraz środków służących przeciwdziałaniu dyskryminacji jak dotąd nie zostały odpowiednio rozpatrzone w dążeniu do osiągnięcia porozumienia w sprawie praktyki zgodnej z prawem oraz wyróżnienia luk prawnych,

1. występuje do Rady z następującymi zaleceniami:

   a) egzekwowanie prawa musi zawsze odbywać się przy należnym poszanowaniu ochrony danych, praw podstawowych oraz zasady niedyskryminacji;

b) obecne praktyki egzekwowania prawa i wdrażania bezpieczeństwa, które obejmują tworzenie profili i ocenę ryzyka w oparciu o pochodzenie rasowe, etniczne lub zachowanie powinny stać się przedmiotem badania, analizy i dyskusji politycznej, a ich uzasadnienie i korzyści należy porównać ze szkodliwymi skutkami tych praktyk;

c) istniejące systemy prawne powinno się ocenić pod względem zakresu, w jakim umożliwiają one tworzenie profili, a w razie konieczności rozważyć reformę tych systemów, by zapewnić wykluczenie dyskryminującego oddziaływania;

d) istnieje potrzeba ustalenia precyzyjnej definicji prawnego i bezprawnego wykorzystania sensytywnych danych osobowych w obszarze bezpieczeństwa oraz zachęcania do zacieśnienia współpracy odpowiednich agencji bezpieczeństwa w zakresie zrozumienia i rozwiązywania problemu tworzenia profili oraz współpracy z zainteresowanymi społecznościami w tym względzie;

2. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przedstawienia niniejszego zalecenia do wglądu Radzie, Komisji, jak również rządom i parlamentom państw członkowskich.