



Prevence šíření teroristického obsahu on-line

Informační podklad k návrhu nařízení o prevenci šíření teroristického obsahu on-line



Podklad k dokumentu Rady č. 12129/18
listopad 2018
zpracoval: Radek Píša

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 4
- Stanovisko vlády ČR: 6
- Komentář Parlamentního institutu 6
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 8
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 8

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Prevence šíření teroristického obsahu on-line Zpracoval: Píša, R. Číslo: Podklad k dokumentu č. 12129/18 Datum: listopad 2018	Typ řady: interní První vydání řady: říjen 2004 Frekvence vydání řady: nepravidelná Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova: Poskytovatel hostingové služby; svoboda projevu; příkaz k odstranění; terorismus; internet	Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci šíření teroristického obsahu on-line

KOM(2018) 640 v konečném znění, kód Rady 12129/18

Interinstitucionální spis 2018/0331/COD

- **Právní základ:**
Článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
14. 9. 2018
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 1. listopadu 2018, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 2. listopadu 2018 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Bude doplněno na základě projednání VEZ.
- **Odůvodnění a předmět:**
Předseda Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie v září 2018 oznámil nová pravidla k odstranění teroristického obsahu z internetu do jedné hodiny. Každá internetová platforma, která chce nabízet své služby v Evropské unii, bude muset splňovat jasná pravidla, aby se zamezilo zneužití jejích služeb k šíření teroristického obsahu.

Komise uvádí, že byt v současnosti spolupracuje na dobrovolném základě v rámci internetového fóra EU¹ s řadou klíčových zúčastněných stran, včetně online platform, členských států a Europolu, aby se omezilo šíření teroristického obsahu online, teroristický obsah lze vyhledat i nadále online – jen v lednu 2018 bylo podle Komise na internetu zveřejněno téměř 700 nových propagandistických materiálů Dá'š.

Ve svém sdělení ze září 2017 se Evropská komise zavázala, že bude sledovat pokrok v boji proti nezákonnému obsahu na internetu a posoudí, zda je zapotřebí dalších opatření, aby se zajistilo rychlé odhalování a odstraňování nezákonného obsahu na internetu, včetně možných legislativních opatření na doplnění stávajícího regulačního rámce.

V návaznosti na to Komise v březnu 2018 doporučila obchodním společnostem a členským státům přijmout soubor operativních opatření za účelem dalšího zintenzivnění tohoto úsilí. Doporučení se týkala všech forem nezákonného obsahu, přičemž zvláštní důraz byl kladen na teroristickou propagandu.

Pro účely boje proti jiným formám nedovoleného obsahu, jako jsou nezákonné nenávistné projevy na internetu, podepsaly hlavní společnosti v oblasti IT (Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube, Instagram, Google+, Snapchat a Dailymotion) kodex chování. Společnosti se zavázaly, že v případě

¹ Ke vzniku EU internetového fóra viz: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6243_en.htm.

potřeby rychle posoudí a odstraní nezákonný xenofobní a rasistický obsah (většina v rámci 24 hodin), pomohou uživatelům oznamovat nezákonné nenávistné projevy a zlepší podporu občanské společnosti a koordinaci s vnitrostátními orgány.

V červnu 2018 vedoucí představitelé EU uvítali v závěrech Evropské rady záměr Komise předložit legislativní návrh v zájmu zlepšení odhalování a odstraňování obsahu, jenž podněcuje k nenávisti a k páčání teroristických činů. Následně dne 12. září 2018 předseda Jean-Claude Juncker ve svém projevu o stavu Unie uvedl: „*Evropané po právu očekávají, že je jejich Unie ochrání. Proto dnes Komise navrhuje nová pravidla k odstranění teroristického obsahu z internetu do jedné hodiny – to je kritická doba, kdy takový obsah napáchá největší škody.*“

Odůvodnění návrhu odkazuje na teroristické útoky především ve Francii a Belgii a na směrnici EU 2017/541 o boji proti terorismu, která členským státům ukládá přijmout legislativu vedoucí k mazání teroristického obsahu. Předkládané nařízení jde o něco dále a navrhuje společnou úpravu příkazů k odstranění internetového obsahu napříč členskými státy. Jeho jádrem je odůvodněný příkaz k odstranění teroristického či terorismus podporujícího obsahu. Adresát příkazu – zřejmě každý provozovatel hostingu (počítače „zobrazujícího“ obsah třetí strany do internetu) – by musel v reakci na příkaz předemtný obsah smazat do jedné hodiny po obdržení příkazu. Příkaz by fungoval nejen vnitrostátně, ale především napříč členskými státy, tedy například český příkaz by vedl k odstranění obsahu fyzicky nahraného na polských počítačích. Pokud by adresát nesplnil příkaz dobrovolně, vymáhaly by jeho splnění orgány státu místa hostingu (tedy v uváděném případě polské orgány).

- **Obsah a dopad:**

Cílem opatření navržených Komisí je zajistit, aby byl teroristický obsah z internetu rychle odstraněn. Nová pravidla obsahují tyto hlavní prvky:

- **Definici teroristického obsahu** jako materiálu, který podněcuje k páčání teroristických trestných činů nebo je obhajuje či je glorifikuje, podporuje činnosti teroristické skupiny nebo poskytuje návod k technikám páčání teroristických trestných činů (čl. 2 odst. 5);
- **Povinnost náležitě péče pro poskytovatele hostingových služeb** (čl. 3). Poskytovatele hostingových služeb návrh definuje jako poskytovatele služeb informační společnosti spočívajících v uchování informací poskytovaných poskytovatelem obsahu a na jeho žádost a ve zpřístupňování informací třetím stranám. Tito poskytovatelé musí přijmout „*vhodná, rozumná a přiměřená opatření, jejichž cílem je bojovat proti šíření teroristického obsahu a chránit před tímto obsahem uživatele. Přitom jednají řádně, přiměřeným a nediskriminačním způsobem a s patřičným ohledem na základní práva uživatelů a berou v úvahu zásadní význam svobody projevu a informací v otevřené a demokratické společnosti.*“ Poskytovatelé hostingových služeb by měli mít povinnost zahrnout **do svých podmínek ustanovení zamezující šíření teroristického obsahu** a tato ustanovení uplatňovat. Je jim také uložena povinnost zveřejňovat **výroční zprávy o transparentnosti**, pokud jde o opatření přijatá proti šíření teroristického obsahu (čl. 8).

Poskytovatelé hostingových služeb budou rovněž muset v závislosti na míře rizika, že bude teroristický obsah šířen prostřednictvím jejich platform, přijmout **proaktivní opatření**, například používání nových nástrojů, aby lépe ochránili své platformy a své uživatele před zneužitím ze strany teroristů (čl. 6). Návrh stanovuje postup, který má zajistit, aby určití poskytovatelé hostingových služeb (tj. ti, kteří obdrželi pravomocný příkaz k odstranění obsahu, viz dále) případně uplatnili další proaktivní opatření s ohledem na riziko a míru expozice vůči teroristickému obsahu v rámci jejich služeb. Poskytovatel hostingových

služeb musí ve věci nezbytných opatření spolupracovat s příslušným úřadem a, nelze-li dosáhnout dohody, orgán může opatření poskytovateli služeb uložit.

- **Pravidlo jedné hodiny – příkaz k odstranění:** Teroristický obsah je podle Komise neškodlivější v prvních hodinách, kdy se objeví na internetu, a to z důvodu rychlosti, s jakou se šíří. Proto Komise u obsahu, který má být odstraněn na příkaz příslušných vnitrostátních orgánů, navrhuje, aby jej poskytovatelé hostingových služeb odstranili nebo k němu znemožnili přístup do jedné hodiny od přijetí příkazu k odstranění.

Návrh obsahuje nezbytné náležitosti příkazu k odstranění (např. identifikaci orgánu, který vydává příkaz k odstranění, odůvodnění, proč je obsah považován za teroristický, razítko s datem a časem vydání), jeho vzor je obsažen v příloze I.

Poskytovatelé hostingových služeb potvrdí přijetí příkazu a bez zbytečného odkladu informují příslušný orgán o odstranění teroristického obsahu nebo o znemožnění přístupu k němu, přičemž musí uvést čas, kdy byl zásah proveden. Použijí k tomu šablonu uvedenou v příloze II.

Pokud poskytovatel hostingových služeb nemůže příkazu k odstranění vyhovět buď z důvodu vyšší moci, nebo faktické nemožnosti, za kterou nenese vinu, nebo pokud příkaz k odstranění obsahuje zjevné chyby nebo neobsahuje dostatečné informace pro jeho provedení, informuje bez zbytečného odkladu příslušný orgán a uvede důvody, a to za použití vzoru uvedeného v příloze III.

- **Hlášení:** Kromě příkazu k odstranění zavádí návrh ještě tzv. hlášení, jímž rozumí „*oznámení příslušného orgánu nebo případně příslušného subjektu Unie poskytovateli hostingových služeb o informacích, které lze považovat za teroristický obsah, aby poskytovatel dobrovolně zvážil sloučitelnost teroristického obsahu se svými vlastními podmínkami, a zabránilo se tak jeho šíření*“.² V případě hlášení má sice poskytovatel hostingových služeb povinnost zavést opatření usnadňující rychlé posouzení teroristického obsahu, nemá však povinnost tento obsah odstranit a ani není stanovena absolutní lhůta k posouzení obsahu. Konečné rozhodnutí zůstává dobrovolným rozhodnutím poskytovatele hostingových služeb. Návrh popisuje minimální náležitosti hlášení, postupy poskytovatelů hostingových služeb při předávání zpětné vazby vydávajícím orgánům a žádostí adresovaných orgánu, který obsah ohlásil, o bližší podrobnosti (čl. 5).
- **Uchování odstraněného obsahu:** Poskytovatelé hostingových služeb mají povinnost uchovávat odstraněný obsah a související údaje pro účely přezkumného řízení a vyšetřování po dobu šesti měsíců. Tuto lhůtu lze prodloužit, aby bylo možné přezkumné řízení dokončit (čl. 7). Poskytovatelé hostingových služeb mají také zavést ochranná opatření s cílem znemožnit přístup k uchovávanému obsahu a souvisejícím údajům nebo jejich zpracování pro jiné účely.
- **Záruky:** Poskytovatel obsahu (tzn. *uživatel, který poskytl informace, které jsou nebo byly na žádost uživatele uloženy poskytovatelem hostingových služeb*³) bude moci využít „*účinných a přístupných*“ mechanismů pro vyřizování stížností, které budou muset všichni poskytovatelé služeb zavést (čl. 10). Pokud byl obsah odstraněn neoprávněně, bude ho muset poskytovatel služeb co nejdříve obnovit. Vnitrostátní orgány rovněž poskytnou účinné opravné prostředky a platformy a poskytovatelé obsahu budou mít právo příkaz

² Viz čl. 2 odst. 8 návrhu.

³ Viz čl. 2 odst. 2 návrhu.

k odstranění napadnout. U platforem, které využívají automatizované detekční nástroje, by měl být zaveden lidský dohled a ověřování, aby se zabránilo chybnému odstraňování (čl. 9).

- **Spolupráce:** Návrh stanovuje rámec pro spolupráci mezi poskytovateli hostingových služeb, členskými státy a Europolem. Pro usnadnění kroků navazujících na příkazy a žádosti o odstranění budou muset poskytovatelé služeb a členské státy určit kontaktní místa dosažitelná nepřetržitě.
- **Odrážející finanční sankce:** Členské státy budou muset zavést účinné, přiměřené a odrážející sankce za nedodržení příkazů k odstranění teroristického obsahu online. V případě systematického neodstraňování takového obsahu po vydání příkazů k odstranění by mohly poskytovateli služeb hrozit finanční sankce až do výše 4 % jeho celkového obrátu za poslední hospodářský rok.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Nařízení by v případě přijetí vyžadovalo zvláštní adaptační zákon, a to buď v podobě zcela nového zákona, nebo širší novelizace stávajících předpisů. Upravit by bylo třeba zejména způsob vymáhání příkazů v ČR a také naopak způsob vydávání příkazů v ČR a k tomu příslušný orgán či orgány. S vydáváním a vykonáváním příkazů pak budou spojeny určité rozpočtové náklady, jejich výši lze však odhadnout jen obtížně.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda návrh v obecné rovině podporuje, ale má řadu konkrétních připomínek. Samotný návrh v této podobě označuje za „*velmi ambiciózní*.“ Vláda také považuje stávající definici hostingových služeb v návrhu za neurčitou a chce prosadit, aby byly z nařízení vyňaty malé a střední podniky (*poznámka PI: Podle strany 13 analýzy dopadů nařízení nicméně velké podniky už v současnosti teroristický obsah rychle mažou, takže vynětím MSP z působnosti nařízení by nařízení ztratilo další část smyslu*). Vláda vítá snahu o jednotný příkaz k odstranění a usiluje o co nejjednodušší komunikaci adresátů s vydavatelem příkazu. Vedle toho usiluje o možnost stanovení vlastních opravných prostředků proti příkazu podle práva každého členského státu. Za nejasné vláda považuje rozlišení příkazu (čl. 4 návrhu) a tzv. hlášení (čl. 5 návrhu), kdy příslušný orgán jen provozovateli oznámí výskyt problematického obsahu a jeho smazání je pak na „dobrovolnosti“ provozovatele. Podle vlády není jasné, co se rozumí uchovávaným obsahem pro účely trestního řízení podle čl. 7 návrhu. Vláda považuje za nejasný také samotný mechanismus výkonu příkazů v jiných členských v čl. 15 návrhu. Vláda upozorňuje, že brzké přijetí návrhu označil předseda EK Juncker v Projevu o stavu unie za svoji prioritu.

- **Komentář Parlamentního institutu**

Předložený návrh vzbuzuje řadu pochybností, z nichž si dovoluujeme upozornit zejména na následující:

1. Soulad s principem subsidiarity

Motivace k předložení návrhu není dostatečně odůvodněna. Důvodová zpráva odkazuje zejména na teroristické útoky ve Francii a Belgii a na směrnici EU 2017/541 o boji proti terorismu, obsahující mj. mazání teroristického obsahu členskými státy. Návrh ale podle našeho názoru dostatečně nevysvětluje, proč je stávající úprava obsažená ve směrnici nedostatečná, ani neuvádí žádné příklady, kdy by jeden členský stát odmítl smazat teroristický obsah, když to po něm jiný členský stát požadoval. To přitom představuje jediný jasný případ uplatnění navrhovaného nařízení, protože pro mazání vnitrostátního obsahu již mají členské státy dostatečné nástroje, mj. na

základě implementace výše uvedené směrnice. Výsledný návrh tak vyvolává pochybnosti o jeho souladu s principem subsidiarity, které v rámci části o subsidiaritě materiál přesvědčivě nevyvrací – jen odkazuje na různorodost národních regulací, přičemž se vyhýbá podstatě problému: přeshraniční situace může nastat jen v případě, že by jeden členský stát nechtěl nechat smazat teroristický obsah, jenž by byl smazán v jiném členském státu. Jak už bylo uvedeno, materiál neuvádí, že taková situace vůbec nastala.

2. Právní základ

Návrh nařízení uvádí, že má právní základ v čl. 114 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento článek umožňuje Unii vydávat legislativní akty (především směrnice, ale také nařízení) za účelem sbližování předpisů, „jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“ Přestože je pojem vnitřní trh v rámci Unie vykládán spíše extenzivně, podřazení návrhu nařízení pod tento článek vzbuzuje pochybnosti, protože odstraňování teroristického obsahu samo o sobě s vnitřním trhem nesouvisí. Tyto obtíže se snaží Evropská komise obejít poukazem na nutnost stejných podmínek pro hostingové firmy na celém vnitřním trhu Unie. Evropská komise ale nevysvětluje, proč k mazání předmětného obsahu nepostačuje právo členského státu, ve kterém se nachází poskytovatel hostingu.

3. Definice hostingu

Samotný hosting je pro účely navrhovaného nařízení definován v čl. 2 a v bodu 10 recitálu. Definice jsou nicméně poměrně široké a zřejmě zahrnují každou internetovou službu, na vyžádání zpřístupňující uživateli internetu obsah nahraný třetí stranou (tedy nikoliv samotným provozovatelem počítače, ani konzumentem obsahu). Jde tedy o sociální sítě, cloudová uložení, ale i běžné stránky umožňující vkládat komentáře či diskusní fóra, pokud by je bylo možné považovat za služby informační společnosti v souladu se směrnicí 2000/31/ES (v ČR implementována zák. č. 480/2004 Sb.).⁴

4. Cenzura a svoboda projevu

Česká Listina základních práv a svobod obsahuje v článku 17 odst. 3 kategorický zákaz cenzury. Přestože má podle návrhu nařízení docházet k mazání obsahu až po vydání příkazu (a nejde tedy o předběžnou cenzuru), hodinová lhůta k odstranění vzbuzuje pochybnosti o souladu návrhu se svobodou projevu, který je přitom kromě české Listiny zakotven i v článku 11 Listiny základních práv EU a v čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech.

5. Účinnost („použitelnost“) nařízení

Přestože jde o návrh nařízení, potenciálně vyžaduje velký rozsah doprovodné národní legislativy, protože správní právo se v jednotlivých členských státech značně liší. Nařízení se má však podle čl. 24 návrhu začít používat 6 měsíců po jeho vstupu v platnost. Tato lhůta může způsobovat značné obtíže vzhledem k nezbytnosti vydat adaptační legislativu. To přitom v 6měsíční lhůtě není možné stihnout.

6. Nízká legislativní kvalita návrhu

Přestože předseda Juncker označil přijetí návrhu za svoji prioritu, návrh je v současnosti značně nejasný. Za problematický lze považovat zejména nejasný mechanismus působení příkazů

⁴ Aby šlo o službu informační společnosti, mělo by jít primárně o komerční aktivitu, ať už zpoplatněnou přímo či financovanou z reklamy. I tohoto pojmu ale existuje ve vztahu k navrhovanému nařízení nejistota, protože Soudní dvůr EU označil v kontroverzním rozsudku C-484/14 - *Mc Fadden* za službu informační společnosti i provozování bezplatné Wi-fi. Sice v případě nepřiznal právo na náhradu škody za porušení autorského práva, to je ale pro odstraňování obsahu nerozhodné: podle logiky SDEU by tak museli mazat obsah i zcela nekomerční webové stránky.

k odstranění mezi jednotlivými členskými státy v čl. 15 návrhu.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Legislativní návrhy podle čl. 114 SFEU jsou projednávány řádným legislativním postupem (spoluúčast EP a potenciálně většinové hlasování v Radě EU). V Evropském parlamentu byl návrh přikázán výborům pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), dále pak výboru pro průmysl, výzkum a energetiku (ITRE), vnitřní trh a ochranu spotřebitele (IMCO) a konečně výboru pro kulturu a vzdělávání (CULT). V současnosti se čeká na posouzení návrhu ve výborech.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 7. 11. 2018 a usnesením č. 164 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **v í t á** rámcovou pozici vlády České republiky k tomuto návrhu;
2. **k o n s t a t u j e**, že navržené opatření významným způsobem zasahuje do práva na svobodu projevu, práva na ochranu osobních údajů, práva na respektování soukromého a rodinného života, zásadu zákazu diskriminace, práva na účinnou právní ochranu a práva na svobodu podnikání;
3. **k o n s t a t u j e**, že mezistátní fungování příkazu k odstranění internetového obsahu závažným způsobem porušuje zásadu subsidiarity, a **p ř i j í m á** proto odůvodněné stanovisko ve smyslu čl. 6 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality;
4. **v y z ý v á** k odpovídajícímu zapojení orgánů soudní moci do procesu odstraňování teroristického obsahu on-line;
5. **v a r u j e** před neúměrnou administrativní a technickou zátěží, spojenou s odstraňováním obsahu v navrženém limitu 1 hodiny, která je potenciálně likvidační zejména pro menší poskytovatele služeb;
6. **k o n s t a t u j e**, že provozovatel služby nemůže být činěn odpovědným za kryptograficky chráněný obsah, pro jehož dešifrování nemá prostředky;
7. **z d ů r a z ň u j e**, že zveřejněním hypertextového odkazu na servery třetí strany nepřejímá provozovatel on-line služby odpovědnost za odkazovaný obsah;
8. **v a r u j e** před neúměrnými náklady, spojenými se zabráněním re-uploadu, které jsou potenciálně likvidační zejména pro menší a střední poskytovatele služeb;
9. **p o v ě ř u j e** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny postoupil toto usnesení prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny vládě, předsedovi Senátu, předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Rady a předsedovi Evropské komise.

