

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokračování pracovního programu pro lepší provádění směrnice o ochraně osobních údajů

(2007/C 255/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici 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 ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽²⁾, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Dne 7. března 2007 zaslala Komise evropskému inspektoru ochrany údajů sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokračování pracovního programu pro lepší provádění směrnice o ochraně osobních údajů ⁽³⁾. V souladu s článkem 41 nařízení (ES) č. 45/2001 předkládá evropský inspektor ochrany údajů své stanovisko.

2. Sdělení zdůrazňuje význam směrnice 95/46/ES ⁽⁴⁾ jakožto mezníku v ochraně osobních údajů a pojednává o směrnici a jejím provádění ve třech kapitolách: dosavadní výsledky, současný přehled a budoucí vývoj. Hlavním závěrem sdělení je, že směrnice by neměla být pozměněna. Provádění směrnice by se mělo dále zlepšovat prostřednictvím jiných, většinou nezávazných nástrojů politiky.

3. Toto stanovisko evropského inspektora ochrany údajů vychází ze struktury sdělení. Evropský inspektor ochrany údajů navíc souhlasí s hlavním závěrem Komise, že směrnice by neměla být pozměněna.

4. Evropský inspektor ochrany údajů nicméně zaujímá toto stanovisko rovněž z pragmatických důvodů. Vychází z těchto úvah:

— Z krátkodobého hlediska je nejučinnější zaměřit se na zlepšení provádění směrnice. Jak sdělení ukazuje, pro významné zlepšení jejího provádění stále existuje prostor.

— Z dlouhodobějšího hlediska se změny směrnice zdají být nevyhnutelné, ovšem při zachování jejích hlavních zásad.

— Již nyní by měla být jasně stanovena konkrétní doba přezkumu, aby se připravily návrhy, jež k takovým změnám povedou. Stanovení lhůty by bylo jasným podnětem k tomu, aby se o budoucích změnách začalo uvažovat již nyní.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Dále jen „sdělení“.

⁽⁴⁾ Dále jen „směrnice“.

5. Tyto výchozí body jsou zásadní, neboť by se nemělo zapomínat, že směrnice funguje v dynamickém prostředí. V první řadě se mění Evropská unie: význam volného toku informací mezi členskými státy – a mezi členskými státy a třetími zeměmi – vzrostl a poroste i nadále. Mění se rovněž společnost. Informační společnost se vyvíjí a rostoucí měrou nabývá rysů společnosti dohledu⁽³⁾. Z toho vyplývá zvyšující se potřeba účinné ochrany osobních údajů, která umožní vyrovnat se s těmito novými skutečnostmi zcela uspokojivým způsobem.

II. HLEDISKA V TOMTO STANOVISKU

6. Ve svém hodnocení sdělení Komise se evropský inspektor ochrany údajů bude zabývat zejména těmito hledisky, které souvisejí se zmíněnými změnami:

— Lepší provádění směrnice: Jak zajistit účinnější ochranu údajů? Pro takové zlepšení je nutná kombinace různých nástrojů politiky, sahajících od lepší komunikace se společnostmi až po důslednější vymáhání práva v oblasti ochrany údajů.

— Interakce s technologiemi: Vývoj nových technologií, například v oblasti sdílení údajů, systémů radiofrekvenční identifikace, biometrických systémů a systémů správy identity, má nepochybně dopad na požadavky kladené na účinný právní rámec pro ochranu údajů. Potřeba účinné ochrany osobních údajů fyzických osob může rovněž vést k omezení používání těchto nových technologií. Interakce je tedy dvoustranná: technologie ovlivňují právní předpisy a naopak.

— Otázky globální ochrany soukromí a územní pravomoci v souvislosti s vnějšími hranicemi Evropské unie: Zatímco zákonodárná pravomoc legislativního orgánu Společenství je omezena na území Evropské unie, vnější hranice jsou pro tok údajů stále méně relevantní. Ekonomika je stále více závislá na globálních sítích. Společnosti se sídlem v Evropské unii stále ve vyšší míře přesunují svou činnost do třetích zemí, což zahrnuje i zpracovávání osobních údajů. Nedávné případy jako SWIFT a PNR (údaje jmenné evidence cestujících) navíc potvrzují, že o „údaje pocházející z EU“ projevují zájem třetí země. Obecně lze říci, že fyzické místo zpracovávání údajů je méně relevantní.

— Ochrana údajů a vymáhání práva: Hrozby pro společnost z poslední doby, v souvislosti s terorismem nebo jiné, vedly k (formulaci požadavků na) posílení pravomoci donucovacích orgánů v oblasti shromažďování,

uchovávání a výměně osobních údajů. Jak ukazují nedávné zkušenosti, v některých případech jsou do těchto činností aktivně zapojeny soukromé subjekty. Rozdíl mezi prvním a třetím pilířem Smlouvy o EU (v rámci kterého směrnice neplatí) na jedné straně nabývá na důležitosti, avšak na druhé straně je méně zřetelný. Existuje dokonce riziko, že v některých případech nebudou osobní údaje chráněny právními nástroji prvního ani třetího pilíře („právní mezera“).

— Důsledky vstupu *reformní smlouvy* v platnost, který se v současné době předpokládá v roce 2009, pro ochrany údajů a vymáhání práva.

III. DOSAVADNÍ VÝSLEDKY, SOUČASNÝ PŘEHLED PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE

7. První zpráva o provádění směrnice o ochraně údajů ze dne 15. května 2003 obsahovala pracovní program pro lepší provádění směrnice o ochraně údajů, včetně seznamu 10 iniciativ, které měly být uskutečněny v letech 2003 a 2004. Sdělení popisuje, jak byla jednotlivá opatření provedena.

8. Na základě analýzy činnosti vykonávané v rámci pracovního programu dochází ve sdělení ke kladnému hodnocení zlepšení, jichž bylo při provádění směrnice dosaženo. V hodnocení Komise, shrnutém v mezititulcích kapitoly 2 sdělení („současný přehled“), se uvádí, že: v zásadě došlo ke zlepšení, i když některé státy dosud směrnici řádně neprovedly; stále existují jisté rozdíly, avšak většinou v rámci volného prostoru, který směrnice poskytuje, a tyto rozdíly v žádném případě nepředstavují opravdový problém pro vnitřní trh. Právní řešení zakotvená ve směrnici se v zásadě ukázala být přiměřená pro zaručení základního práva na ochranu údajů a zároveň zohledňující rozvoj technologií a požadavky veřejného zájmu.

9. Evropský inspektor ochrany údajů souhlasí s hlavními body tohoto kladného hodnocení. Oceňuje zejména značné množství práce vykonané v oblasti přeshraničního toku údajů: závěry týkající se přiměřené ochrany údajů ve vztahu ke třetím zemím, nová standardní smluvní ustanovení, přijetí závazných korporátních pravidel, zvážení jednotnějšího výkladu čl. 26 odst. 1 směrnice a lepší oznamování podle čl. 26 odst. 2 směřující k usnadnění předávání osobních údajů na mezinárodní úrovni. Judikatura Soudního dvora⁽⁶⁾ nicméně ukázala, že je třeba v této zásadní oblasti vykonat další činnost, aby bylo možné se vypořádat s vývojem v oblasti technologií i vymáhání práva.

⁽³⁾ Viz bod 37 tohoto stanoviska.

⁽⁶⁾ Zejména rozhodnutí Soudního dvora v případě Lindqvist (viz poznámka pod čarou 15) a v případě PNR (viz poznámka pod čarou 17).

10. Ve sdělení se rovněž uvádí, že při prosazování lepšího provádění náleží klíčová úloha vymáhání práva a zvyšování povědomí a že by tyto aspekty mohly být dále posíleny. Výměna osvědčených postupů a harmonizace v oblasti oznamování a informování navíc představují úspěšný precedent pro omezení byrokracie a snížení nákladů pro podniky.
11. Analýza dosavadních výsledků navíc potvrzuje, že zlepšení nelze dosáhnout bez zapojení široké řady zainteresovaných stran. U většiny prováděných opatření jsou ústředními aktéry Komise, orgány pro ochranu údajů a členské státy. Roste však význam soukromých subjektů, zejména v případě podpory samoregulace a evropských kodexů chování nebo rozvoje technologií zvyšujících ochranu soukromí.

IV. BUDOUCÍ VÝVOJ

A. Závěr: v současné době směrnici neměnit.

12. Existuje několik důvodů, proč podpořit závěr Komise, že by za současných okolností a z krátkodobého hlediska neměl být předložen návrh na změnu směrnice.
13. Na podporu svého závěru Komise uvádí v zásadě dva důvody. Předně nebyl zatím v plném rozsahu využit potenciál směrnice. Provádění směrnice je stále možné značně zlepšit v rámci právních předpisů spadajících do pravomoci členských států. Za druhé Komise uvádí, že ačkoli směrnice ponechává členským státům volný prostor, nic nenasvědčuje tomu, že by tyto rozdíly v rámci volného prostoru představovaly opravdový problém pro vnitřní trh.
14. Na základě těchto dvou důvodů Komise formuluje své závěry následujícím způsobem. Vysvětluje, jaký by směrnice měla mít účinek, zdůrazňuje, že je důležité zajistit důvěru jednotlivců v zacházení s osobními údaji, a následně uvádí, že směrnice stanoví srovnávací měřítko pro iniciativy v celé řadě oblastí, je technologicky neutrální a poskytuje i nadále solidní a odpovídající odezvu (⁷).
15. Evropský inspektor ochrany údajů vítá způsob formulace těchto závěrů, avšak domnívá se, že by mohly být dále posíleny tím, že by se opíraly o další dva důvody:
- povaha směrnice,
 - legislativní politika Unie.

Povaha směrnice

16. Základní právo fyzických osob na ochranu osobních údajů je uznáno v článku 8 Listiny základních práv Unie a zakotveno mimo jiné v Úmluvě Rady Evropy 108 ze dne

28. ledna 1981 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů. Směrnice je v podstatě rámcem zahrnujícím hlavní prvky ochrany tohoto základního práva, který upřesňuje a rozšiřuje práva a zásady obsažené v uvedené úmluvě (⁸).

17. Cílem základního práva je chránit občana v demokratické společnosti za všech okolností. Hlavní prvky takového základního práva by se neměly jednoduše měnit z důvodu vývoje ve společnosti nebo politických priorit vlád, které jsou v konkrétní době u moci. Například ohrožení společnosti ze strany teroristických organizací může v konkrétních případech vést k různým výsledkům, neboť může být nezbytně závažnější zásah do základních práv určité osoby; nikdy nesmí však dojít k porušení základních zásad samotného práva, fyzická osoba nesmí být tohoto práva zbavena a výkon tohoto práva nesmí být neoprávněně omezován.
18. Druhým charakteristickým rysem směrnice je skutečnost, že usiluje o podporu volného toku informací v rámci vnitřního trhu. Rovněž tento druhý cíl lze považovat za zásadní v rámci ještě více se rozvíjejícího vnitřního trhu bez vnitřních hranic. Harmonizace podstatných ustanovení vnitrostátních právních předpisů je jedním z hlavních nástrojů, které zajistí vytvoření a fungování tohoto vnitřního trhu. Je základem vzájemné důvěry mezi členskými státy, pokud jde o jejich jednotlivé vnitrostátní právní systémy. Změny by měly být řádně uváženy rovněž z těchto důvodů. Mohly by totiž mít dopad na vzájemnou důvěru.
19. Třetím charakteristickým rysem směrnice je skutečnost, že je třeba ji chápat jako obecný rámec, z něhož vycházejí konkrétní právní nástroje. Tyto konkrétní nástroje zahrnují prováděcí opatření obecného rámce i zvláštních rámců pro určitá odvětví. Příkladem zvláštního rámce je směrnice 2002/58/ES (⁹) o soukromí a elektronických komunikacích. Vývoj ve společnosti přinášející změny by měl pokud možno vést ke změnám prováděcích opatření nebo zvláštních právních rámců, nikoli ke změnám obecného rámce, z něhož vycházejí.

Legislativní politika Unie

20. Podle evropského inspektora ochrany údajů je závěr, že by se směrnice nyní neměla měnit, rovněž logickým důsledkem obecných zásad řádné správy věcí veřejných a legislativní politiky. Legislativní návrhy – bez ohledu na to, zda se týkají nových oblastí opatření Společenství, nebo zda pozměňují stávající právní úpravu – by se měly předkládat pouze v případě, že je dostatečně doložena jejich nutnost a přiměřenost. Neměl by se předkládat žádný legislativní návrh, pokud lze stejného výsledku dosáhnout použitím jiného, méně rozsáhlého nástroje.

(⁸) 11. bod odůvodnění směrnice.

(⁹) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích), Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37.

(⁷) Stana 9, poslední úplný odstavec na straně sdělení.

21. Za stávajících okolností nebyla prokázána nezbytnost a přiměřenost změny směrnice. Evropský inspektor ochrany údajů připomíná, že směrnice stanoví obecný rámec pro ochranu údajů podle práva Společenství. Musí zajistit na jedné straně ochranu práv a svobod fyzických osob, zejména práva na soukromí, v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a na druhé straně zaručit volný tok osobních údajů v rámci vnitřního trhu.
22. Takový obecný rámec by neměl být změněn, dokud nebude zcela proveden v členských státech, kromě případů, kdy existují zjevné náznaky, že stávající rámec neumožňuje dosažení cílů směrnice. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že Komise – za stávající situace – přiměřeným způsobem doložila, že potenciál směrnice nebyl využit v plném rozsahu (viz kapitola III tohoto stanoviska). Stejně tak neexistují důkazy, že by cílů nemohlo být dosaženo na základě stávajícího rámce.
- B. Z dlouhodobého hlediska se změny zdají být nevyhnutelné**
23. I v budoucnu musí být zajištěno, že zásady ochrany údajů budou sloužit účinné ochraně fyzických osob, přičemž nelze zapomínat na dynamický kontext, v němž směrnice funguje (viz bod 5 tohoto stanoviska), a na hlediska uvedená v bodě 6 tohoto stanoviska: zlepšení provádění, interakci s technologiemi, globální ochranu soukromí a související otázku územní pravomoci, ochranu údajů a vymáhání práva, rovněž jako reformní smlouvu. Tato potřeba úplného uplatňování zásad ochrany údajů určí rozsah budoucích změn směrnice. Evropský inspektor ochrany údajů znovu připomíná, že z dlouhodobého hlediska se změny směrnice zdají být nevyhnutelné.
24. Pokud jde o podstatu veškerých budoucích opatření, evropský inspektor ochrany údajů uvádí již v této fázi některé prvky, která považuje za zásadní v rámci jakéhokoli budoucího systému pro ochranu údajů v Evropské unii. Jedná se o tyto prvky:
- Nejsou zapotřebí nové zásady, jsou však nepochybně zapotřebí jiná správní ujednání, která by na jedné straně byla účinná a vhodná pro sítě propojenou společnost a na druhé straně minimalizovala správní náklady.
 - Široká oblast působnosti právních předpisů v oblasti ochrany údajů by neměla být změněna. Měla by zahrnovat veškeré použití osobních údajů a neměla by se omezovat na citlivé údaje nebo být jinak omezena na určité zájmy nebo zvláštní rizika. Jinými slovy, evropský inspektor ochrany údajů odmítá přístup „de minimis“, pokud jde o rozsah ochrany údajů. Tak se zajistí, že osoby, jichž se údaje týkají, budou moci uplatňovat své práva ve všech situacích.
- Právní předpisy v oblasti ochrany údajů by se měly i nadále vztahovat na širokou škálu situací, avšak zároveň by měly umožnit vyvážený přístup v konkrétních případech, s přihlédnutím k dalším oprávněným (veřejným nebo soukromým) zájmům a k potřebě co nejmenších důsledků, pokud jde o byrokracii. Tento systém by rovněž měl poskytnout možnost, aby orgány pro ochranu údajů stanovily priority a zaměřily se na oblasti nebo otázky zvláštního významu nebo na otázky nesoucí s sebou zvláštní rizika.
 - Systém pro ochranu údajů by měl být plně použitelný v oblasti využívat osobních údajů pro účely vymáhání práva, ačkoli pro řešení konkrétních problémů v této oblasti mohou být nezbytná další vhodná opatření.
 - Na základě globálních norem pro ochranu údajů by v nejvyšším možném rozsahu měla být zajištěna vhodná ujednání pro tok údajů se třetími zeměmi.
25. Ve sdělení je zmíněn – v části o výzvách v souvislosti s novými technologiemi – probíhající přezkum směrnice 2002/58/ES a možná potřeba konkrétnějších pravidel pro řešení otázek ochrany údajů, které se objevily v souvislosti s novými technologiemi, jako je internet a radiofrekvenční identifikace⁽¹⁰⁾. Evropský inspektor ochrany údajů tento přezkum a další opatření vítá, ačkoli ta by se podle něho neměla vztahovat pouze na technologický rozvoj, ale měla by rovněž brát v úvahu celkový dynamický kontext a z dlouhodobého hlediska rovněž zahrnovat směrnici 95/46/ES. V této souvislosti je rovněž třeba soustředěnějšího přístupu. Sdělení však bohužel ponechává nevyřešené otázky:
- není uveden harmonogram provádění jednotlivých činností uvedených v kapitole 3 sdělení;
 - není uvedena lhůta pro následnou zprávu o uplatňování směrnice. Článek 33 směrnice požaduje, aby Komise podávala zprávu „pravidelně“, avšak rovněž neuvádí přesné intervaly;
 - ve sdělení nejsou uvedena žádná referenční kritéria: sdělení nestanoví hodnocení provádění předpokládaných činností. Pouze odkazuje na pracovní program předložený v roce 2003;
 - chybí údaje o tom, jak se bude postupovat z dlouhodobého hlediska.
- Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje, aby Komise tyto body upřesnila.

⁽¹⁰⁾ Strana 11 sdělení.

V. PERSPEKTIVY BUDOUCÍ ZMĚNY

A. Úplné provedení

26. Jakékoli budoucí změně musí předcházet úplné provedení stávajících ustanovení směrnice. Začátkem úplného provedení je splnění právních požadavků směrnice. Ve sdělení se uvádí ⁽¹⁾, že některým členským státům se do právních předpisů nepodařilo začlenit řadu důležitých ustanovení směrnice, a v tomto ohledu sdělení poukazuje zejména na ustanovení o nezávislosti orgánů dozoru. Sledování souladu je úkolem Komise, která může v případě, že to považuje za vhodné, využít svých pravomocí podle článku 226 Smlouvy o ES.

27. Sdělení předpokládá, že bude vypracováno výkladové sdělení týkající se některých ustanovení, zejména těch, která mohou vést k formálnímu řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 Smlouvy o ES.

28. Směrnice dále zavádí jiné mechanismy pro zlepšení provádění. Tomuto účelu mají sloužit zejména úkoly Pracovní skupiny článku 29, uvedené v článku 30 směrnice. Mají podněcovat provádění v členských státech s vysokou a harmonizovanou úrovní ochrany údajů nad rámec toho, co je nezbytně nutné pro splnění povinností podle dané směrnice. Při plnění své úlohy vypracovala pracovní skupina za několik let celou řadu stanovisek a jiných dokumentů.

29. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že úplné provedení směrnice zahrnuje dva prvky:

— Mělo by se zajistit, aby členské státy v plném rozsahu plnily své závazky podle evropského práva. To znamená, že by ustanovení směrnice měla být převedena do vnitrostátního práva a výsledků, jichž má být dosaženo, by mělo být docíleno rovněž v praxi.

— Měly by být plně využity jiné, nezávazné nástroje, které by mohly zajistit vysokou a harmonizovanou úroveň ochrany údajů.

Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že oba prvky by měly být jasně rozlišovány z důvodu různých právních důsledků i souvisejících povinností. Obecně by mělo platit: Komise by měla nést plnou odpovědnost za první prvek, zatímco pracovní skupina by měla být hlavním aktérem, pokud jde o druhý prvek.

30. Další, přesnější rozlišení, jež je třeba učinit, se týká nástrojů, jež jsou k dispozici pro dosažení lepšího provádění směrnice. Tyto nástroje zahrnují:

— prováděcí opatření. Tato opatření – přijímaná Komisí postupem projednávání ve výborech – se předpokládají

v kapitole IV o předávání osobních údajů třetím zemím (viz čl. 25 odst. 6 a čl. 26 odst. 3);

— odvětvové právní předpisy;

— řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 Smlouvy o ES;

— výkladová sdělení. Tato sdělení by se mohla zaměřit na ustanovení, která mohou vést k řízením pro nesplnění povinnosti nebo mají sloužit zejména jako pokyny pro ochranu údajů v praxi (viz rovněž body 57–62) ⁽¹²⁾;

— jiná sdělení. Příkladem může být sdělení Komise Parlamentu a Radě o technologiích zvyšujících ochranu soukromí;

— prosazování osvědčených postupů. Tento nástroj lze použít pro řadu účelů, například pro zjednodušení administrativy, audit, vymáhání a sankce atd. (viz rovněž body 63–67).

31. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje Komisi, aby jasně uvedla, jak bude využívat tyto různé nástroje při vypracovávání svých politik na základě předloženého sdělení. Komise by v této souvislosti měla rovněž jasně rozlišovat mezi svými povinnostmi a povinnostmi pracovní skupiny. Kromě toho se pokládá za samozřejmé, že předpokladem úspěchu je za všech okolností dobrá spolupráce Komise a pracovní skupiny.

B. Interakce s technologiemi

32. Výchozím bodem je skutečnost, že ustanovení směrnice jsou z hlediska technologií formulována neutrálně. Sdělení spojuje důraz na technologickou neutralitu s rozvojem řady technologií, jako je internet, přístupové služby poskytované ve třetích zemích, radiofrekvenční identifikace a kombinace zvukových a obrazových údajů s automatickým rozpoznáváním. Rozlišuje dva druhy opatření: 1. zvláštní pokyny týkající se uplatňování zásad ochrany údajů v měnícím se technologickém prostředí, přičemž významnou úlohu hraje Pracovní skupina článku 29 a Pracovní skupina pro internet ⁽¹³⁾; 2. sama Komise by mohla předložit návrhy právních předpisů pro konkrétní odvětví.

33. Evropský inspektor ochrany údajů vítá tento přístup jako významný první krok. Z dlouhodobého hlediska by však mohlo být třeba přikročit k jiným a zásadnějším krokům. Takovýto dlouhodobý přístup by mohl být zahájen právě u příležitosti tohoto sdělení. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje rozvinout v návaznosti na sdělení Komise diskusi o takovém přístupu. Jako možné prvky takového přístupu lze uvést následující body.

⁽¹²⁾ Viz například stanovisko pracovní skupiny č. 4/2007 o pojetí osobních údajů (WP 137), přijaté dne 20. června 2007.

⁽¹³⁾ Pracovní skupina pro internet je podskupinou Pracovní skupiny článku 29.

⁽¹¹⁾ Předposlední odstavec na straně 6 sdělení.

34. Předně – interakce s technologiemi je obousměrná. Na jedné straně mohou nové, rozvíjející se technologie vyžadovat změny právního rámce pro ochranu údajů. Na druhé straně mohou být důsledky ještě dalekosáhlejší, neboť potřeba účinné ochrany osobních údajů fyzických osob může vyžadovat nová omezení nebo přiměřené záruky pro používání některých technologií. Nové technologie by nicméně mohly být rovněž účinně využity a sloužit jako opora při zvyšování ochrany soukromí.
35. Za druhé, pokud jsou nové technologie využívány vládními orgány při výkonu svých veřejných úkolů, mohou být nezbytná určitá omezení. Dobrým příkladem jsou diskuse o interoperabilitě a přístupu, které probíhají v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva v souvislosti s prováděním Haagského programu⁽¹⁴⁾.
36. Za třetí existuje tendence k mnohem širšímu využití biomeckých materiálů, jako je například materiál DNA. Zvláštní výzvy související s využíváním osobních údajů získaných z tohoto materiálu mohou mít důsledky pro právní předpisy v oblasti ochrany údajů.
37. Za čtvrté je třeba si uvědomit, že sama společnost se mění a rostoucí měrou nabývá rysů společnosti dohledu⁽¹⁵⁾. V souvislosti s tímto vývojem je třeba vést zásadní rozpravu. V rámci takové rozpravy by středem pozornosti měly být otázky, zda je tento vývoj nevyhnutelný, zda je úkolem evropského legislativního orgánu do tohoto vývoje zasahovat a zavádět v tomto směru omezení, zda a jakým způsobem by měl evropský legislativní orgán přijímat účinná opatření atd.
39. Evropský inspektor ochrany údajů vyjadřuje politování nad skutečností, že tomuto hledisku nebylo ve sdělení věnováno více pozornosti.
40. V současné době zavádí kapitola IV směrnice (články 25 a 26) navíc oproti obecným pravidlům, kterými se řídí ochrana údajů, zvláštní režim pro předávání údajů třetím zemím. Tento zvláštní režim byl propracováván několik let s cílem dosáhnout přiměřené rovnováhy mezi ochranou fyzických osob, jejichž údaje mají být předány třetím zemím, a mimo jiné pravidly mezinárodního obchodu a realitou globálních telekomunikačních sítí. Komise a pracovní skupina⁽¹⁶⁾, ale například i Mezinárodní obchodní komora věnovaly značné úsilí tomu, aby zajistily fungování tohoto systému, a to prostřednictvím závěrů ohledně odpovídající ochrany údajů, standardních smluvních ustanovení, závazných pravidel pro společnost atd.
41. Zvláštní význam pro použitelnost systému pro internet má rozhodnutí soudního dvora ve věci *Lindqvist*⁽¹⁷⁾. Soudní dvůr poukázal na vsudypřítomnou povahu informací na internetu a rozhodl, že samotné načtení údajů na internetovou stránku, ačkoli se tím údaje zpřístupní osobám v třetích zemích, které k tomu mají technické prostředky, není předáním údajů třetí zemi.
42. Tento systém, který je logickým a nezbytným důsledkem územního omezení Evropské unie, nezajistí evropským osobám, jichž se údaje týkají, úplnou ochranu ve společnosti propojené sítěmi, v níž fyzické hranice ztrácejí na významu (viz příklady uvedené v bodu 6 tohoto stanoviska): informace na internetu jsou vsudypřítomné povahy, na rozdíl od pravomoci evropského legislativního orgánu.
43. Výzvou bude nalezení praktických řešení, která uvedou v soulad potřebu ochrany evropských subjektů, jichž se údaje týkají, s územním omezením Evropské unie a jejich členských států. Již ve svých připomínkách ke sdělení Komise o strategii externího rozměru oblasti svobody, bezpečnosti a práva vyzval evropský inspektor ochrany údajů Komisi, aby při prosazování ochrany osobních údajů na mezinárodní úrovni zaujala proaktivní roli tím, že bude podporovat bilaterální a multilaterální přístupy se třetími zeměmi a spolupráci s jinými mezinárodními organizacemi⁽¹⁸⁾.

C. Globální ochrana soukromí a územní pravomoc

38. Hledisko globální ochrany soukromí a omezené územní pravomoci má v rámci sdělení omezenou roli. V této souvislosti Komise pouze zamýšlí i nadále sledovat činnost mezinárodních fór a přispívat k ní s cílem zajistit soudržnost závazků členských států s jejich povinnostmi vyplývajícími ze směrnice. Kromě toho je ve sdělení jmenovitě uvedena řada činností prováděných v zájmu zjednodušení požadavků pro předávání údajů na mezinárodní úrovni (viz kapitola III tohoto stanoviska).

⁽¹⁴⁾ Viz například připomínky ke sdělení Komise o interoperabilitě evropských databází, 10. března 2006, zveřejněné na internetové stránce evropského inspektora ochrany údajů.

⁽¹⁵⁾ Viz: „Zpráva o společnosti dohledu“, kterou připravila společnost Surveillance Studies Network pro komisaře Spojeného království pro informace a která byla předložena na 28. mezinárodní konferenci komisařů pro ochranu údajů a soukromí v Londýně ve dnech 2. a 3. listopadu 2006 (viz: www.privacyconference2006.co.uk (oddíl Dokumenty)).

⁽¹⁶⁾ Viz například pracovní dokument o jednotném výkladu čl. 26 odst. 1 směrnice 95/46/ES ze dne 24. října 1995, přijatý dne 25. listopadu 2005 (WP 114); Pracovní dokument o zavedení postupu spolupráce pro vydávání společných stanovisek k přiměřenosti záruk vyplývajících ze „závazných korporátních pravidel“, přijatý dne 14. dubna 2005 (WP 107), a stanovisko 8/2003 k návrhu standardních smluvních ustanovení, které předložila skupina obchodních sdružení („alternativní vzorová dohoda“), přijaté dne 17. prosince 2003 (WP 84).

⁽¹⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2003, věc C-101/01, Sb. rozh. [2003], s. I-12971, body 56–71.

⁽¹⁸⁾ Viz dopis adresovaný generálnímu řediteli útvaru Evropské komise pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost týkající se sdělení o „strategii externího rozměru oblasti svobody, bezpečnosti a práva“, 28. listopadu 2005, k dispozici na internetové stránce evropského inspektora ochrany údajů.

44. Tato praktická řešení zahrnují:

- další rozvoj obecného rámce pro ochranu údajů. Jako základ by mohly sloužit obecněji přijímané standardy, jako směrnice OECD pro ochranu údajů (1980) a směrnice OSN;
- další rozvoj zvláštního režimu pro předávání údajů třetím zemím, jak je stanoven v kapitole IV směrnice (články 25 a 26);
- mezinárodní dohody o soudní příslušnosti nebo podobné dohody se třetími zeměmi;
- investice do mechanismů zaměřených na globální soulad, například využití závazných pravidel pro nadnárodní společnosti, bez ohledu na to, kde zpracovávají osobní údaje.

45. Žádné z těchto řešení není novinkou. Je však třeba mít koncepci co nejúčinnějšího využití těchto metod a zajištění toho, aby normy ochrany údajů – které jsou v Evropské unii považovány za základní právo – byly rovněž účinné v globální společnosti propojené sítěmi. Evropský inspektor ochrany údajů vyzývá Komisi, aby společně s nejdůležitějšími zúčastněnými stranami začala na této koncepci pracovat.

D. Vymáhání práva

46. Ve sdělení je značná pozornost věnována požadavkům veřejného zájmu, zejména v oblasti bezpečnosti. Sdělení vysvětluje článek 3 odst. 2 směrnice a výklad tohoto ustanovení poskytnutý Soudním dvorem v rozsudku o PNR⁽¹⁹⁾, jakož i článek 13 směrnice, mimo jiné v souvislosti s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Ve sdělení je dále zdůrazněno, že ve snaze o dosažení rovnováhy mezi opatřeními k zajištění bezpečnosti a nezadatelnými základními právy dbá Komise na to, aby osobní údaje byly chráněny v souladu s článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento výchozí bod platí rovněž pro transatlantický dialog se Spojenými státy americkými.

47. Podle evropského inspektora ochrany údajů je důležité, že Komise takto jasně zdůrazňuje závazky Unie podle článku 6 Smlouvy o EU týkající se dodržování základních práv, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto prohlášení má ještě větší význam

nyní, kdy Evropská rada rozhodla, že podle *reformní smlouvy* by Listina základních práv Evropské unie měla být právně závazná. Článek 8 této listiny stanoví, že každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.

48. Je všeobecně známo, že z požadavků donucovacích orgánů na větší využívání osobních údajů v boji proti trestné činnosti – a samozřejmě i v boji proti terorismu – vyplývá riziko snížení úrovně ochrany občanů, a to dokonce pod úroveň, která je zaručena článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Úmluvou Rady Evropy č. 108⁽²⁰⁾. Tyto otázky byly hlavní součástí třetího stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k návrhu rámcového rozhodnutí Rady o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, vydaného dne 27. dubna 2007.

49. V této souvislosti je zásadní, aby standardní úroveň ochrany stanovená ve směrnici sloužila jako základ pro ochranu občanů, rovněž pokud jde o požadavky související s vymáháním práva. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a úmluva č. 108 stanoví minimální úroveň ochrany, avšak neposkytují nezbytná upřesnění. Byla navíc zapotřebí dodatečná opatření, která by zajistila přiměřenou ochranu občanů. Tato potřeba byla jedním z hlavních faktorů, které vedly v roce 1995 k přijetí směrnice⁽²¹⁾.

50. Je rovněž zásadní, aby tato standardní úroveň ochrany byla účinně zaručena ve všech situacích, kdy se osobní údaje zpracovávají pro účely vymáhání práva. Ačkoli se sdělení nezabývá zpracováním údajů v rámci třetího pilíře, zmiňuje plným právem situaci, kdy jsou pro účely vymáhání práva využívány údaje shromažďované (a zpracovávající) pro komerční účely. Jedná se o situaci, která je stále obvyklejší vzhledem k tomu, že práce policie stále více závisí na dostupnosti informací v držení třetích stran. Tento trend nejlépe dokládá směrnice 2006/24/ES⁽²²⁾: Tato směrnice ukládá poskytovatelům služeb elektronických komunikací povinnost (dále) uchovávat pro účely vymáhání práva údaje, které shromáždily (a uchovávají) pro účely komerční. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že by měla být plně zajištěna řádná ochrana osobních údajů shromažďovaných a zpracovávaných v mezích působnosti směrnice, pokud jsou použity pro účely veřejného zájmu, zejména v zájmu bezpečnosti nebo v rámci boje proti terorismu. V některých případech však mohou tyto účely oblast působnosti směrnice přesahovat.

⁽¹⁹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2006, Evropský parlament v. Rada (C-317/04) a Komise (C-318/04), spojené věci C-317/04 a C-318/04, Sb. rozh. [2006], s. I-4721.

⁽²⁰⁾ Úmluva Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů, 28. ledna 1981.

⁽²¹⁾ Nedostatečnou přesnost úmluvy č. 108 zmínil evropský inspektor ochrany údajů v řadě stanovisek v souvislosti s potřebou rámcového rozhodnutí Rady.

⁽²²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchování údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES, Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 54.

51. Výsledkem těchto pozorování jsou následující návrhy pro Komisi:

- Je třeba dále zvážit, jaké důsledky vyplývají pro ochranu údajů ze zapojení soukromých společností do činnosti související s vymáháním práva, s cílem zajistit, aby zásady směrnice 95/46/ES byly plně použitelné na tyto situace a že se základní právo na ochranu údajů neocitne v bezprávním prostoru. Mělo se zejména zajistit, že osobní údaje shromažďované v mezích působnosti směrnice budou řádně a důsledně chráněny i v případě dalšího zpracování pro účely veřejného zájmu, ať už v rámci oblasti působnosti směrnice, nebo nad její rámec.
- Tyto úvahy by se v každém případě měly věnovat nedostatkům stávajícího právního rámce tam, kde je nejasná hranice mezi prvním a třetím pilířem a kdy může dokonce docházet k situacím, v nichž vůbec neexistuje vhodný základ pro právní nástroj pro ochranu údajů⁽²³⁾.
- Článek 13 směrnice, umožňující výjimky ze zásad ochrany údajů a jejich omezení v případech nezbytných mimo jiné ve veřejném zájmu, by měl být formulován tak, aby byla zachována jeho praktická účinnost jakožto hlavního styčného bodu a záruky pro osobní údaje shromažďované v mezích působnosti směrnice, v souladu s rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk*⁽²⁴⁾ a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.
- Měla by být uvážena možnost předložit legislativní návrhy zaměřené na harmonizaci podmínek a záruk pro použití výjimek podle článku 13.

E. Možná situace v rámci reformní smlouvy

52. Ve sdělení Komise zmiňuje – enormní – vliv ústavní smlouvy na oblast ochranu údajů. Smlouva – která je nyní reformní smlouvou – bude mít skutečně pro tuto oblast zásadní význam. Smlouva znamená konec struktury pilířů, budou upřesněna ustanovení o ochraně údajů (v současné době článek 286 Smlouvy o ES) a Listina základních práv Unie, která ve svém článku 8 obsahuje ustanovení o ochraně údajů, se stane závazným nástrojem.
53. V mandátu pro mezivládní konferenci je ochraně údajů věnována zvláštní pozornost. Bod 19 písm. f) v podstatě konstatuje tři skutečnosti. Za prvé obecnými pravidly o ochraně údajů nebudou dotčena zvláštní pravidla přijatá podle hlavy o společné zahraniční a bezpečnostní politice (současný druhý pilíř), za druhé bude přijato prohlášení o ochraně údajů v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (současný třetí pilíř) a za třetí budou

v rámci příslušných protokolů přijata zvláštní ustanovení o postavení jednotlivých členských států (tento prvek souvisí zejména se zvláštním postavením Spojeného království, pokud jde o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech).

54. Právě druhý prvek (prohlášení) bude nutné v rámci mezivládní konference objasnit. Je třeba řádně zvážit důsledky konce struktury pilířů a možnou použitelnost směrnice na policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, aby se zajistilo co nejširší možné uplatňování zásad ochrany údajů obsažených ve směrnici. Na tomto místě však nelze k této otázce uvádět další podrobnosti. Evropský inspektor ochrany údajů předložil návrhy pro prohlášení v dopise určeném předsednictví mezivládní konference⁽²⁵⁾.

VI. NÁSTROJE PRO LEPŠÍ PROVÁDĚNÍ

A. Obecně

55. Sdělení odkazuje na řadu nástrojů a opatření, které je možné využít pro lepší provádění směrnice v budoucnu. Evropský inspektor ochrany údajů by se k nim chtěl vyjádřit a zároveň by chtěl zmínit další nástroje, které ve sdělení nejsou uvedeny.

B. Odvětvové právní předpisy

56. V některých případech mohou být na úrovni EU nezbytná zvláštní legislativní opatření. Jako nezbytné se mohou ukázat zejména odvětvové právní předpisy, které by upravily zásady směrnice z důvodu otázek nastolených v souvislosti s některými technologiemi, jako tomu bylo v případě směrnic o ochraně soukromí v odvětví telekomunikací. Využití zvláštních právních předpisů by mělo být pečlivě zváženo v oblastech, jako je využití technologií radiofrekvenční identifikace.

C. Řízení pro nesplnění povinnosti

57. Neúčinnějším nástrojem uvedeným ve sdělení je řízení pro nesplnění povinnosti. Ve sdělení je uvedena jedna konkrétní problematická oblast, totiž nezávislost orgánů pro ochranu údajů a jejich pravomoci, a pouze obecně jsou zmíněny jiné oblasti. Evropský inspektor ochrany údajů souhlasí s názorem, že řízení pro nesplnění povinnosti představuje zásadní a nevyhnutelný nástroj, pokud členské státy nezajistí úplné provedení směrnice, zejména s ohledem na skutečnost, že uplynulo již devět let od skončení lhůty pro provedení směrnice a že již proběhl strukturovaný dialog stanovený v pracovním programu. K dnešnímu dni však ještě nebyl Soudnímu dvoru předložen žádný případ nesplnění povinnosti v souvislosti se směrnicí 95/46.

⁽²³⁾ Otázka „právní mezery“, vznesená evropskými inspektory ochrany údajů při několika příležitostech, zejména v souvislosti s rozsudkem o PNR (viz například výroční zpráva za rok 2006, s. 47).

⁽²⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. května 2003, spojené věci C-465/00, C-138/01 a C-139/01, Sb. rozh. [2003] s. I-4989.

⁽²⁵⁾ Viz dopis evropského inspektora ochrany údajů ze dne 23. července 2007 adresovaný předsednictví mezivládní konference a týkající se ochrany údajů v rámci reformní smlouvy, který je k dispozici na internetové stránce evropského inspektora ochrany údajů.

58. Soudržnost úlohy Komise jakožto strážkyně Smluv může být rozhodně zlepšena pomocí srovnávací analýzy všech případů, kdy existuje podezření z nesprávného nebo nedostatečného provedení⁽²⁶⁾, a na základě výkladového sdělení. Příprava těchto nástrojů, která může vyžadovat určitou dobu a úsilí, by však neměla vést k odkladu řízení pro nesplnění povinnosti v oblastech, v nichž Komise již jasně určila, že se jedná o nesprávné provedení nebo postup.
59. Evropský inspektor ochrany údajů proto vyzývá Komisi, aby v nezbytných případech usilovala o lepší provádění směrnice prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti. V této souvislosti využije evropský inspektor ochrany údajů své pravomoci vstupovat jako vedlejší účastník do řízení před Soudním dvorem v případech týkajících se provádění směrnice 95/46 nebo s jiných právních nástrojův oblasti ochrany osobních údajů.
62. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že sdělení se bude zabývat pouze omezeným počtem článků, což umožní zaměřit se na citlivější otázky. Z tohoto hlediska upozorňuje evropský inspektor ochrany údajů Komisi na následující otázky, které si ve výkladovém sdělení zaslouží zvláštní pozornost:
- pojetí osobních údajů⁽²⁸⁾,
 - vymezení úlohy správce údajů nebo zpracovatele údajů,
 - určení použitelného práva,
 - zásada omezení účelu a neslučitelnost použití,
 - právní základ pro zpracovávání údajů, zejména s ohledem na nezpochybnitelný souhlas dotčené osoby a rovnováhu zájmů.

E. Jiné, nezávazné nástroje

D. Výkladové sdělení

60. Sdělení rovněž odkazuje na výkladové sdělení týkající se některých ustanovení, v němž Komise objasní své pojetí těch ustanovení směrnice, jejichž provádění se pokládá za problematické, a může tudíž vést k řízením pro nesplnění povinnosti. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že Komise v této souvislosti vezme v úvahu práci, kterou ohledně výkladu vykonala pracovní skupina. Je skutečně zásadní, aby stanovisko pracovní skupiny bylo řádně zohledněno při přípravě plánovaného výkladového sdělení a aby pracovní skupina byla řádně konzultována s cílem vnést do sdělení její zkušenosti s uplatňováním směrnice na vnitrostátní úrovni.
61. Evropský inspektor ochrany údajů dále potvrzuje, že je připraven poskytnout Komisi poradenství ohledně všech otázek v souvislosti s ochranou osobních údajů. To platí rovněž pro nástroje jako sdělení Komise, jež nejsou závazné, jejichž cílem je však rovněž vymezení politiky Komise v oblasti ochrany osobních údajů. Pokud má být tato poradní úloha účinná v případě sdělení, měly by se konzultace evropského inspektora ochrany údajů uskutečnit před přijetím výkladového sdělení⁽²⁷⁾. Poradní úloha Pracovní skupiny článku 29 i evropského inspektora ochrany údajů zajistí tomuto sdělení přidanou hodnotu, přičemž bude zachována nezávislost Komise, která samostatně rozhodne o formálním zahájení řízení pro nesplnění povinnosti v souvislosti s prováděním směrnice.
63. Pomocí jiných, nezávazných nástrojů by se mělo proaktivně rozvíjet dodržování zásad ochrany údajů, zejména v novém technologickém prostředí. Tato opatření by měla vycházet z pojetí „privacy by design“ (ochrany soukromí coby aspektu návrhu), a zajistit tak, že struktura nových technologií bude rozvíjena a vytvářena při řádném zohlednění zásad ochrany údajů. Prosazování technologických produktů, které splňují zásady ochrany soukromí, by mělo být rozhodujícím prvkem v situaci, kdy dochází k rychlému rozvoji vsudypřítomného zpracovávání údajů.
64. S tím úzce souvisí potřeba rozšířit škálu zúčastněných stran, které jsou zapojeny do prosazování práva v oblasti ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů na jedné straně jednoznačně podporuje zásadní úlohu orgánů pro ochranu údajů při prosazování zásad směrnice za plného využití svých pravomocí a prostoru pro koordinaci v rámci Pracovní skupiny článku 29. Účinnější prosazování směrnice je rovněž jedním z cílů „londýnské iniciativy“.
65. Na druhé straně evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že je žádoucí podporovat soukromé prosazování zásad ochrany údajů prostřednictvím samoregulace a hospodářské soutěže. Soukromé subjekty by měly být podněcovány k respektování zásad ochrany údajů, což by mělo vyústit k posílení jejich postavení na trhu, neboť jejich výrobky a služby budou lépe splňovat očekávání spotřebitelů, kteří stále více kladou důraz na ochranu soukromí. V této souvislosti lze jako dobrý příklad uvést osvědčení o dodržení zásad ochrany soukromí (privacy seals), která by mohla být připojena k výrobkům a službách, jež prošly ověřovacím řízením⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Viz strana 6 sdělení.

⁽²⁷⁾ Viz strategický dokument evropského inspektora ochrany údajů nazvaný „Evropský inspektor ochrany údajů jako poradce orgánů Společenství v souvislosti s návrhy právních předpisů a souvisejícími dokumenty“, který je k dispozici na jeho internetové stránce (bod 5.2 dokumentu).

⁽²⁸⁾ Toto téma bylo rovněž předmětem stanoviska pracovní skupiny č. 4/2007, uvedeného v poznámce pod čarou 10.

⁽²⁹⁾ Zde by měl být zmíněn projekt EuroPriSe, který je podporován Úřadem pro ochranu údajů Šlesvicka-Holštýnska v rámci projektu Evropské komise eTEN.

66. Evropský inspektor ochrany údajů by chtěl rovněž upozornit Komisi na jiné nástroje, které by mohly být užitečné pro lepší provádění směrnice, ačkoli nejsou ve sdělení zmíněny. Jako příklady takových nástrojů, které by pomohly orgánům pro ochranu údajů při lepším vymáhání práva v oblasti ochrany údajů, lze uvést:

- srovnávací analýzy,
- prosazování a sdílení osvědčených postupů,
- audity v oblasti ochrany soukromí prováděné třetími stranami.

F. Jiné, dlouhodobé nástroje

67. Na závěr odkazuje evropský inspektor ochrany soukromí na další nástroje, které nejsou ve sdělení zmíněny, které by však mohly být buď vzaty v úvahu pro budoucí změnu směrnice, nebo by mohly být začleněny do horizontálních právních předpisů; jedná se zejména o následující nástroje:

- velmi účinný nástroj usnadňující prosazování směrnice mohou představovat skupinové žaloby, které umožní skupině občanů soudit se společně ve věcech souvisejících s ochranou osobních údajů;
- podobný účinek by mohly mít žaloby vznesené právníky osobami, jejichž činnost směřuje k ochraně zájmů určitých kategorií osob, jako jsou sdružení spotřebitelů a odbory;
- povinnost správců údajů oznamovat porušení bezpečnosti osobám, jichž se údaje týkají, by byla nejen cennou zárukou, ale i způsobem, jak zvýšit povědomí mezi občany;
- ustanovení usnadňující používání osvědčení o dodržení zásad ochrany soukromí (privacy seals) nebo audity v oblasti ochrany soukromí prováděné třetími stranami (viz body 65 a 66) v přeshraničních souvislostech.

G. Lepší vymezení povinností institucionálních aktérů, zejména pracovní skupiny

68. Různí institucionální aktéři plní povinnosti související s prováděním směrnice. Orgány dozoru v členských státech jsou podle článku 28 směrnice odpovědné za sledování uplatňování vnitrostátních právních předpisů, kterými se směrnice provádí v členských státech. V článku 29 se zřizuje pracovní skupina orgánů dozoru a v článku 30 jsou vyjmenovány její úkoly. Podle článku 31 je Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců vlád členských států při provádění opatření na úrovni Společenství (projednávání ve výborech).

69. Povinnosti jednotlivých aktérů je třeba lépe vymezit zejména s ohledem na pracovní skupinu (a její činnost). V čl. 30 odst. 1 jsou uvedeny čtyři úkoly pracovní skupiny, které lze souhrnně popsat jako posuzování uplatňování směrnice na

vnitrostátní úrovni s cílem zajistit jednotnost, poskytování stanovisek týkajících se úrovně ochrany ve Společenství, legislativních návrhů v oblasti osobních údajů a kodexů chování vypracovaných na úrovni Společenství. Tento výčet ukazuje široce pojatou odpovědnost pracovní skupiny v oblasti ochrany údajů, kterou dále dokládají dokumenty vypracované pracovní skupinou během několika let.

70. Podle sdělení je pracovní skupina „klíčovým prvkem k zajištění lepšího a jednotnějšího provádění směrnice“. Evropský inspektor ochrany údajů s tímto tvrzením zcela souhlasí, avšak považuje rovněž za nutné upřesnit některé konkrétní prvky povinností.

71. Za prvé sdělení naléhavě vyzývá ke zlepšení příspěvku pracovní skupiny k harmonizační praxi, neboť vnitrostátní orgány pro ochranu údajů by měly usilovat o přizpůsobení své domácí praxe společné linii⁽³⁰⁾. Evropský inspektor ochrany údajů vítá záměr tohoto tvrzení, avšak varuje před záměnou povinností. Sledování souladu v členských státech, včetně dodržení souladu ze strany orgánů dohledu, je úkolem Komise podle článku 211 Smlouvy o ES. Pracovní skupinu jako nezávislý poradní orgán nelze považovat za odpovědnou za uplatňování jejích stanovisek ze strany vnitrostátních orgánů.

72. Za druhé si Komise musí být vědoma svých rozdílných úloh v rámci pracovní skupiny vzhledem k tomu, že není pouze jejím členem, ale poskytuje rovněž služby svého sekretariátu. Při výkonu své druhé úlohy, tj. úlohy sekretariátu, musí poskytovat svou podporu takovým způsobem, aby pracovní skupina mohla pracovat nezávisle. To v zásadě znamená dvě věci: Komise musí zajistit nezbytné zdroje a sekretariát musí pracovat podle pokynů pracovní skupiny a jejího předsedy, pokud jde o náplň a působnost činnosti pracovní skupiny i povahu jejích výsledků. Obecněji lze říci, že činností Komise v souvislosti s jejími dalšími povinnostmi podle práva ES by neměl být dotčen výkon její úlohy jakožto sekretariátu.

73. Za třetí – ačkoli pro stanovení priorit pracovní skupiny je příslušná sama pracovní skupina – Komise by mohla uvést, co od pracovní skupiny očekává a jak by podle ní mohly být nejlépe využity dostupné zdroje.

74. Za čtvrté evropský inspektor ochrany údajů lituje, že sdělení neobsahuje jasné údaje o rozdělení úloh mezi Komisi a pracovní skupinu. Vyzývá Komisi, aby pracovní skupině předložila dokument, v němž budou takové informace uvedeny. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje začlenit do dokumentu tyto otázky:

- Komise by mohla pracovní skupinu požádat, aby pracovala na řadě konkrétních a specifických otázek; žádosti Komise by měly být založeny na jasné strategii úkolů a priorit pracovní skupiny;

⁽³⁰⁾ Viz strana 11 sdělení.

- pracovní skupina stanoví své vlastní priority v pracovním programu s jasnými prioritami;
- Komise a pracovní skupina by případně mohly stanovit svá ujednání v memorandu o porozumění;
- je zásadní, aby pracovní skupina byla plně zapojena do práce na výkladu směrnice a aby přispívala k jednání, která povedou k případným změnám směrnice.

VII. ZÁVĚRY

75. Evropský inspektor ochrany údajů souhlasí s hlavním závěrem Komise, že směrnice by neměla být v nejbližší době pozměněna. Tento závěr lze podpořit tím, že se bude opírat rovněž o povahu směrnice a legislativní politiku Unie.
76. Evropský inspektor ochrany údajů vychází z těchto úvah:
- Z krátkodobého hlediska je nejlepší se věnovat zlepšení provádění směrnice.
 - Z dlouhodobého hlediska se změny směrnice zdají být nevyhnutelné.
 - Již nyní by měla být jasně stanovena doba přezkumu, aby se připravily návrhy, jež k takovým změnám povedou. Stanovení lhůty by bylo jasným podnětem k tomu, aby se o budoucích změnách začalo uvažovat již nyní.
77. Hlavní prvky pro budoucí změny zahrnují následující:
- nové zásady nejsou nutné, je však zřejmá potřeba jiných správních opatření;
 - široká oblast působnosti právních předpisů v oblasti ochrany údajů použitelných na veškeré využívání osobních údajů by neměla být změněna;
 - Právo v oblasti ochrany údajů by mělo umožnit vyvážený přístup v konkrétních případech a rovněž stanovení priorit ze strany orgánů pro ochranu údajů;
 - systém pro ochranu údajů by měl být plně použitelný v oblasti užívání osobních údajů pro účely vymáhání práva, ačkoli pro řešení konkrétních problémů v této oblasti mohou být nezbytná další vhodná opatření.
78. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje, aby Komise upřesnila: harmonogram činností uvedené v kapitole 3 sdělení; lhůtu pro následnou zprávu o uplatňování směrnice; referenční kritéria pro hodnocení předpokládaných činností; údaje o tom, jak se bude postupovat z dlouhodobého hlediska.
79. Evropský inspektor ochrany údajů vítá přístup ve vztahu k technologiím za významný první krok a navrhuje zahájit

diskusi o dlouhodobém přístupu, která by zahrnovala mimo jiné zásadní rozpravu o rozvoji společnosti dohledu. Vítá rovněž probíhající přezkum směrnice 2002/58/ES a možnou potřebu konkrétnějších pravidel pro řešení otázek ochrany údajů, které se objevily v souvislosti s novými technologiemi, jako je internet a radiofrekvenční identifikace. Tato opatření by měla rovněž brát v úvahu celkový dynamický kontext a z dlouhodobého hlediska rovněž zahrnovat směrnici 95/46/ES.

80. Evropský inspektor ochrany údajů lituje, že hledisko globální ochrany soukromí a omezené územní pravomoci má v rámci sdělení omezenou roli, a vyzývá k nalezení praktických řešení, která uvedou v soulad potřebu ochrany evropských subjektů, jichž se údaje týkají, s územním omezením Evropské unie a jejích členských států, jako jsou například: další rozvoj obecného rámce pro ochranu údajů; další rozvoj zvláštního režimu pro předávání údajů třetím zemím; mezinárodní dohody o soudní příslušnosti nebo podobné dohody se třetími zeměmi; investice do mechanismů zaměřených na globální soulad, například využití závazných pravidel pro nadnárodní společnosti.

Evropský inspektor ochrany údajů vyzývá Komisi, aby společně s nejdůležitějšími zúčastněnými stranami začala na takové vizi pracovat.

81. Pokud jde o vymáhání práva, evropský inspektor ochrany údajů navrhuje Komisi:
- dále se zamyslet nad důsledky zapojení soukromých společností do činnosti související s vymáháním práva;
 - zachovat praktickou účinnost článku 13 směrnice, případně předložením legislativních návrhů zaměřených na harmonizaci podmínek a záruk pro použití výjimek podle článku 13.
82. Úplné provedení směrnice znamená: 1. že je třeba zajistit, aby členské státy v plném rozsahu plnily své závazky podle evropského práva, a 2. že by měly být plně využity jiné, nezávazné nástroje, které by mohly zajistit vysokou a harmonizovanou úroveň ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů žádá Komisi, aby jasně uvedla, jak bude využívat jednotlivé nástroje a jak rozlišuje mezi svými povinnostmi a povinnostmi pracovní skupiny.
83. Pokud jde o tyto nástroje:
- v některých případech mohou být na úrovni EU nezbytná zvláštní legislativní opatření;
 - Komise se vyzývá, aby usilovala o lepší provádění směrnice prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti;

- Komise se vyzývá, aby při respektování poradní úlohy pracovní skupiny i evropského inspektora ochrany údajů využila nástroje výkladového sdělení pro tyto otázky: pojetí osobních údajů; vymezení úlohy správce údajů nebo zpracovatele údajů; určení použitelného práva; zásada omezení účelu a neslučitelnost použití; právní základ pro zpracovávání údajů, zejména s ohledem na nezpochybnitelný souhlas a rovnováhu zájmů.
 - Nezávazné nástroje zahrnují nástroje vycházející z pojetí „privacy by design“ (ochrana soukromí coby aspekt návrhu).
 - Z dlouhodobého hlediska rovněž: skupinové žaloby; žaloby vznesené právníky osobami, jejichž činnost směřuje k ochraně zájmů určitých kategorií osob; povinnost správců údajů oznamovat porušení bezpečnosti osobám, jichž se údaje týkají; ustanovení usnadňující používání osvědčení o dodržení zásad ochrany soukromí (privacy seals) nebo audity v oblasti ochrany soukromí prováděné třetími stranami v přeshraničním kontextu.
84. Evropský inspektor ochrany údajů vyzývá Komisi, aby pracovní skupině předložila dokument obsahující jasné údaje o rozdělení úloh mezi Komisi a pracovní skupinu, včetně těchto otázek:
- žádosti Komise pracovat na řadě konkrétních a specifických otázek, založených na jasné strategii úkolů a priorit pracovní skupiny;
 - možnost stanovit ujednání v memorandu o porozumění;
 - plné zapojení pracovní skupiny do práce na výkladu směrnice a jednání, která povedou k případným změnám směrnice.
85. Je třeba řádně uvážit důsledky reformní smlouvy, aby byla zajištěno nejširší možné uplatňování zásad ochrany údajů obsažených ve směrnici. Evropský inspektor ochrany údajů předložil návrhy v dopise určeném předsednictví mezivládní konference.
- V Bruselu dne 25. července 2007.
- Peter HUSTINX
Evropský inspektor ochrany údajů