

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k hodnotiacej správe Komisie Rade a Európskemu parlamentu o smernici o uchovávaní údajov (smernica 2006/24/ES)

(2011/C 279/01)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 16,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej články 7 a 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov ⁽¹⁾,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002 týkajúcu sa spracovávania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií ⁽²⁾,

so zreteľom na nariadenie (ES) č. 45/2001 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov ⁽³⁾, a najmä na jeho článok 41,

PRIJAL TOTO STANOVISKO

I. ÚVOD

I.1. Publikovanie správy

1. 18. apríla 2011 Komisia predstavila hodnotiacu správu o smernici o uchovávaní údajov (ďalej len „hodnotiacia správa“) ⁽⁴⁾. Hodnotiacia správa bola v ten istý deň odoslaná európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov na informáciu. Z dôvodov uvedených v časti I.2 nižšie vydáva európsky dozorný úradník pre ochranu údajov z vlastnej iniciatívy a v súlade s článkom 41 nariadenia (ES) č. 45/2001 toto stanovisko.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Ú. v. ES L 201, 31.7.2002, s. 37, zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009, Ú. v. EÚ L 337, 18.12.2009, s. 11.

⁽³⁾ Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 225 v konečnom znení.

2. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov mal ešte pred prijatím oznámenia možnosť poskytnúť svoje neformálne pripomienky. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov s potešením konštatuje, že niekoľko z nich Komisia pri príprave záverečnej verzie dokumentu zohľadnila.

3. Komisia pripravila hodnotiacu správu v rámci plnenia povinnosti, ktorá jej vyplýva z článku 14 smernice o uchovávaní údajov a spočíva v hodnotení uplatňovania smernice a jej vplyvu na hospodárske subjekty a spotrebiteľov, ako aj v posúdení, či je potrebné zmeniť a doplniť ustanovenia smernice. ⁽⁵⁾ Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov s potešením konštatuje, že Komisia, napriek tomu, že jej to priamo nevyplýva z článku 14, zohľadnila v správe aj „dôsledky uplatňovania smernice na základné práva vzhľadom na kritiku, ktorej je uchovávanie údajov vo všeobecnosti podrobované“. ⁽⁶⁾

I.2. Dôvody vypracovania a cieľ súčasného stanoviska európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov

4. Smernica o uchovávaní údajov predstavuje reakciu EÚ na naliehavé problémy bezpečnosti, ktoré sa objavili po veľkých teroristických útokoch v Madride v roku 2004 a v Londýne v roku 2005. Napriek legitímnosti vypracovania systému uchovávaní údajov bola vznesená kritika, ktorá sa týkala obrovského vplyvu tohto opatrenia na súkromie občanov.
5. Povinnosť uchovávať údaje podľa smernice o uchovávaní údajov umožňuje príslušným vnútroštátnym orgánom spätne vysledovať telefonné hovory a internetové aktivity všetkých osôb v EÚ pri každom použití telefónu alebo internetu, a to až v období dvoch rokov.

⁽⁵⁾ Smernica o uchovávaní údajov (smernica 2006/24/ES) bola prijatá 15. marca 2006 a publikovaná v Ú. v. EÚ L 105, 13.4.2006, s. 54. Termín vydania správy bol stanovený na 15. septembra 2010, pozri článok 14 ods. 1 smernice o uchovávaní údajov.

⁽⁶⁾ Pozri s. 1 hodnotiacej správy.

6. Uchovávanie telekomunikačných údajov jednoznačne predstavuje zásah do práva na súkromie všetkých osôb, ktoré sa stanovuje v článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „dohovor EDEP“) a v článku 7 Charty základných práv EÚ.
7. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) opakovane vyhlásil, že „už samotné ukladanie údajov týkajúcich sa súkromného života jednotlivcov predstavuje zásah do práva podľa článku 8 (dohovoru EDEP)“ (7). V konkrétnej súvislosti s telefonickými údajmi ESLP vyhlásil, že „poskytnutie týchto informácií polícii bez súhlasu telefonného účastníka je tiež [...] zásahom do práva zabezpečeného v článku 8 (dohovoru EDEP)“ (8).
8. Z článku 8 ods. 2 dohovoru EDEP a článku 52 ods. 1 Charty základných práv EÚ vyplýva, že zásah možno odôvodniť len vtedy, ak je v súlade so zákonom, slúži na legitímne ciele a je potrebný v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie takého legitímneho cieľa.
9. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov uznáva, že pre orgány na presadzovanie práva môže byť pri boji s terorizmom a inými závažnými trestnými činmi veľmi dôležitá dostupnosť určitých prevádzkových údajov a údajov o polohe. Zároveň však európsky dozorný úradník pre ochranu údajov opakovane vyjadril pochybnosti o oprávnenosti uchovávaní údajov v takom rozsahu vzhľadom na právo na súkromie a právo na ochranu údajov (9). Rovnaké pochybnosti má aj množstvo organizácií občianskej spoločnosti (10).
10. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov už od roku 2005 rôznym spôsobom pozorne sleduje vytváranie, vykonávanie a hodnotenie smernice. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vydal v roku 2005 po publikovaní návrhu smernice Komisiou kritické stanovisko (11). Po prijatí smernice sa európsky dozorný úradník pre ochranu údajov stal členom skupiny odborníkov na uchovávanie údajov, ktorá sa uvádza v odôvodnení 14 smernice o uchovávaní údajov (12). Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa zúčastňuje aj na práci pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29, ktorá publikovala niekoľko dokumentov o tejto téme, naposledy v júli 2010 správu o uplatňovaní smernice v praxi (13). Európsky dozorný

úradník pre ochranu údajov vystupoval ako sprostredkovateľ pred Európskym súdnym dvorom v prípade rozhodovania o platnosti smernice (14).

11. Význam hodnotiacej správy a hodnotiaceho procesu je neoceniteľný (15). Smernica o uchovávaní údajov predstavuje najlepší príklad opatrenia EÚ zameraného na zabezpečenie dostupnosti údajov vytvorených a spracovaných v súvislosti s elektronickými komunikáciami pre činnosti v oblasti presadzovania práva. Po niekoľkých rokoch platnosti opatrenia má hodnotenie jeho praktického uplatňovania ukázať nevyhnutnosť a primeranosť opatrenia vzhľadom na právo na súkromie a právo na ochranu údajov. V tejto súvislosti nazval európsky dozorný úradník pre ochranu údajov hodnotenie „chvíľou pravdy“ pre smernicu o uchovávaní údajov (16).
12. Súčasný hodnotiaci proces má vplyv aj na ďalšie nástroje upravujúce riadenie informácií vrátane spracovania obrovského množstva osobných údajov v oblastiach slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. V oznámení z roku 2010 Komisia dospela k záveru, že hodnotiace mechanizmy rôznych nástrojov sú nesmierne rôznorodé (17). Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa domnieva, že súčasný hodnotiaci postup sa má použiť na stanovenie štandardu hodnotenia ďalších nástrojov EÚ a zabezpečenie realizácie len naozaj odôvodnených opatrení.
13. Za týchto okolností sa chce európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vo verejnom stanovisku podeliť o svoje poznatky týkajúce sa zistení predstavených v hodnotiacej správe. Deje sa tak v prvej fáze procesu, aby bolo možné efektívne a konštruktívne prispieť do nadchádzajúcej diskusie, možno aj v súvislosti s novým legislatívnym návrhom, ktorý Komisia spomína v hodnotiacej správe (18).

I.3. Štruktúra stanoviska

14. V súčasnom stanovisku sa bude analyzovať obsah hodnotiacej správy a diskutovať o ňom z hľadiska ochrany súkromia a údajov. Analýza sa sústreďí na to, či súčasná smernica o uchovávaní údajov spĺňa požiadavky stanovené týmito dvomi základnými právami. Patrí sem aj analýza toho, či sa dostatočne preukázala nevyhnutnosť uchovávaní údajov spôsobom, akým sa upravuje v smernici.
15. Súčasný stanovisko je štruktúrované takto. V časti II sa predstaví hlavný obsah smernice o uchovávaní údajov a jej vzťah k smernici 2002/58/ES týkajúcej sa spracovávaní osobných údajov a ochrany súkromia v

(7) Pozri napr. rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo 4. decembra 2008 vo veci *S. a Marper/Spojené kráľovstvo*, 30562/04 a 30566/04, ods. 67.

(8) Pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. augusta 1984 vo veci *Malone/Spojené kráľovstvo*, A-82, ods. 84.

(9) Pozri stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z 26. septembra 2005, Ú. v. EÚ C 298, 29.11.2005, s. 1. Na konferencii organizovanej Komisiou v decembri 2010 nazval európsky dozorný úradník pre ochranu údajov tento nástroj „najrúšivejším nástrojom súkromia, aký sa kedy čo do rozsahu a množstva ľudí, na ktorých má vplyv, v EÚ prijal“, pozri prejav z 3. decembra 2010, ktorý sa nachádza na webovej stránke európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (<http://www.edps.europa.eu>) v časti Publications >> Speeches & Articles >> 2010.

(10) V tomto zmysle pozri list z 22. júna 2010 od veľkej skupiny organizácií občianskej spoločnosti adresovaný komisárkam Malmsström, Reding a Kroes. (http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf).

(11) Pozri stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov uvedenú v poznámke pod čiarou 9.

(12) Ďalej pozri rozhodnutie Komisie z 25. marca 2008, Ú. v. EÚ L 111, 23.4.2008, s. 11.

(13) Pozri dokument WP 172 z 13. júla 2010, správu 1/2010 o druhej jednotnej činnosti na presadzovanie práva.

(14) Pozri rozhodnutie Európskeho súdneho dvora z 10. februára 2009 vo veci *Írsko/Parlament a Rada*, C-301/06. Pozri tiež bod 29 nižšie týkajúci sa tohto prípadu.

(15) Vo svojom stanovisku z roku 2005 už európsky dozorný úradník pre ochranu údajov zdôraznil dôležitosť povinného hodnotenia nástroja (pozri poznámku pod čiarou 9, body 72 – 73).

(16) Pozri prejav z 3. decembra 2010 spomenutý v poznámke pod čiarou 9.

(17) KOM(2010) 385 z 20. júla 2010, *Prehľad o riadení informácií v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*, s. 24. V tejto veci pozri stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k oznámeniu z 30. septembra 2010, ktoré sa nachádza na webovej stránke európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (<http://www.edps.europa.eu>) v časti Consultation >> Opinions >> 2010.

(18) Pozri s. 32 hodnotiacej správy.

sektore elektronických komunikácií (ďalej len „smernica o súkromí a elektronických komunikáciách“) (19). Časť III sa stručne zaoberá zmenami, ktoré priniesla Lisabonská zmluva, keďže tieto zmeny sú v tejto súvislosti obzvlášť významné a majú priame dôsledky na vnímanie, hodnotenie a možné revízie pravidiel EÚ v oblasti uchovávaní údajov. Najrozsiahlejšia časť stanoviska, časť IV, obsahuje analýzu platnosti smernice o uchovávaní údajov v súvislosti s právom na súkromie a právom na ochranu údajov a vzhľadom na zistenia predstavené v hodnotiacej správe. V časti V sa diskutuje o možnom postupe v budúcnosti. Časť VI stanoviska obsahuje závery.

II. PRAVIDLÁ EÚ V OBLASTI UCHOVÁVANIA ÚDAJOV

16. V kontexte súčasného stanoviska znamená uchovávanie údajov povinnosť poskytovateľov verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí uchovávať určitý čas prevádzkové údaje a údaje o polohe, ako aj údaje potrebné na identifikovanie telefónneho účastníka alebo používateľa. Táto povinnosť sa stanovuje v smernici o uchovávaní údajov a v článku 5 ods. 1 sa podrobnejšie špecifikujú kategórie údajov, ktoré sa majú uchovávať. Podľa článku 6 smernice majú členské štáty zabezpečiť uchovávanie takýchto údajov na obdobie minimálne šiestich mesiacov a maximálne dvoch rokov od dátumu uskutočnenia komunikácie.
17. Údaje sa uchovávajú v rozsahu údajov vytváraných alebo spracovaných poskytovateľmi v procese poskytovania príslušných komunikačných služieb (čl. 3). Patria sem aj údaje súvisiace s neúspešnými pokusmi o volanie. Podľa smernice (čl. 5 ods. 1) sa neuchovávajú údaje, v ktorých sa odhaľuje obsah komunikácie.
18. Údaje sa uchovávajú, aby sa zabezpečila dostupnosť týchto údajov na účely „vyšetovania, odhaľovania a stíhania závažných trestných činov, ako to stanovuje vnútroštátne právo každého členského štátu“ (čl. 1 ods. 1).
19. Smernica o uchovávaní údajov neobsahuje žiadne ďalšie pravidlá týkajúce sa podmienok, za ktorých môžu príslušné vnútroštátne orgány získavať prístup k uchovávaným údajom. To sa ponecháva na uvážení členských štátov a nepatrí do rozsahu smernice. V článku 4 smernice sa zdôrazňuje, že tieto vnútroštátne pravidlá majú byť v súlade s požiadavkami nevyhnutnosti a primeranosti, ktoré sa stanovili najmä v dohovore EDLP.
20. Smernica o uchovávaní údajov je úzko previazaná so smernicou o súkromí a elektronických komunikáciách. Táto smernica, ktorá spresňuje a dopĺňa všeobecnú smernicu o ochrane údajov 95/46/ES, stanovuje, že členské štáty musia zabezpečiť dôvernosť komunikácií a súvisiacich prevádzkových údajov (20). V smernici o súkromí a elektronických komunikáciách sa vyžaduje, aby sa prevádzkové údaje a údaje o polohe vytvorené pri používaní elektronických komunikačných služieb vymazali alebo sa zabezpečila ich anonymnosť, ak už nie sú naďalej potrebné na účely prenosu komunikácie, s výnimkou údajov potrebných na účtovanie (21). V prípade súhlasu môžu byť niektoré údaje spracovávané po dobu nevyhnutnú na poskytovanie služieb s pridanou hodnotou.
21. Na základe článku 15 ods. 1 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách môžu členské štáty prijať legislatívne opatrenia na obmedzenie rozsahu povinností uvedených vyššie, ak predstavujú „nevyhnutné, vhodné a primerané opatrenie v demokratickej spoločnosti na zabezpečenie národnej bezpečnosti (t. j. bezpečnosti štátu), obrany, verejnej bezpečnosti a na zabránenie, vyšetovanie, odhaľovanie a stíhanie trestných činov [...]“. Problematika uchovávaní údajov sa výslovne rieši v článku 15 ods. 1 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách. Členské štáty môžu „prijať legislatívne opatrenia umožňujúce zadržanie údajov na limitované obdobie“, ktoré sú oprávnené z uvedených dôvodov.
22. Cieľom smernice o uchovávaní údajov je zosúladiť iniciatívy členských štátov podľa článku 15 ods. 1 v oblasti uchovávaní údajov na účely vyšetovania, odhaľovania a stíhania závažných trestných činov. Je potrebné zdôrazniť, že v smernici o uchovávaní údajov sa uvádza výnimka zo všeobecnej povinnosti vymazať údaje, ak už nie sú potrebné, zakotvenej v smernici o súkromí a elektronických komunikáciách (22).
23. Pri prijatí smernice o uchovávaní údajov bol do článku 15 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách vložený mimoriadny odsek 1 písm. a), v ktorom sa stanovuje, že článok 15 ods. 1 sa neuplatňuje na údaje, ktoré sa podľa smernice o uchovávaní údajov majú uchovávať na účely uvedené v článku 1 ods. 1 tejto smernice.
24. V hodnotiacej správe sa poznamenáva, a bude sa o tom diskutovať v časti IV.3 nižšie, že niekoľko členských štátov použilo článok 15 ods. 1 a článok 15 ods. 1 písm. b) na využitie údajov uchovaných podľa smernice o uchovávaní údajov na iné účely (23). Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov na túto skutočnosť upozorňuje ako na „právnu medzeru“ v právnom rámci, ktorá ohrozuje účel smernice o uchovávaní údajov, a to najmä jej snahu o vytvorenie rovnakých podmienok pre všetky subjekty v tejto oblasti (24).

(20) Pozri článok 5 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách.

(21) Pozri články 6 a 9 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách.

(22) Pozri tiež dokument WP29 v správe z 13. júla 2010 spomínaný v poznámke pod čiarou 13, s. 1.

(23) Pozri s. 4 hodnotiacej správy. V tejto súvislosti pozri tiež odôvodnenie 12 smernice o uchovávaní údajov.

(24) Pozri prejav z 3. decembra 2010 spomenutý v poznámke pod čiarou 9, s. 4.

(19) Porovnaj poznámku pod čiarou 2.

III. ZMENA VŠEOBECNÉHO PRÁVNEHO KONTEXTU EÚ PO LISABONE

25. Všeobecný právny kontext EÚ platný pre smernicu o uchovávaní údajov sa nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy výrazne zmenil. Najväčšou zmenou bolo zrušenie pilierovej štruktúry, na základe ktorej sa zavádzali rôzne legislatívne postupy a mechanizmy revízií pre rôzne oblasti právomocí EÚ.
26. Predchádzajúca pilierová štruktúra pravidelne vyvolávala diskusie o správnom právnom základe nástroja EÚ v prípade, ak určitý predmet vyvolal uplatňovanie právomocí EÚ v rôznych pilieroch. Výber právneho základu bol dôležitý, pretože viedol k rôznym legislatívnym postupom, napríklad v oblasti hlasovacích požiadaviek v Rade (kvalifikovaná väčšina alebo jednomyselnosť) alebo zapojenia Európskeho parlamentu.
27. Tieto diskusie boli pre uchovávanie údajov veľmi dôležité. Keďže cieľom smernice o uchovávaní údajov bola harmonizácia povinností poskytovateľov, čiže zároveň odstránenie prekážok na vnútornom trhu, právny základ bolo možné nájsť v článku 95 bývalej Zmluvy o ES (bývalý prvý pilier). K otázke sa však mohlo pristupovať aj z hľadiska presadzovania práva s tým, že účelom ukladania údajov je boj so závažnými trestnými činmi v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestnoprávných záležitostiach podľa bývalej Zmluvy o EÚ (bývalý tretí pilier) ⁽²⁵⁾.
28. V tomto prípade bola smernica o uchovávaní údajov prijatá na základe článku 95 bývalej Zmluvy o ES a upravovala len povinnosti poskytovateľov. Smernica neobsahovala pravidlá pre orgány na presadzovanie práva týkajúce sa prístupu a využívania uchovávaných údajov.
29. Po prijatí bola platnosť smernice spochybnená pred Súdnyim dvorom. Argumentovalo sa tým, že smernica mala vychádzať z tretieho piliera, a nie z prvého, pretože účel uchovávaní údajov (vyšetrenie, odhaľovanie a stíhanie závažných trestných činov) patrí do právomocí EÚ v treťom pilieri ⁽²⁶⁾. Keďže do rozsahu pôsobnosti smernice neboli výslovne začlenené činnosti príslušných orgánov, Súdny dvor rozhodol, že smernica správne vychádza zo Zmluvy o ES ⁽²⁷⁾.
30. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov od začiatku argumentoval tým, že ak EÚ prijme nástroj na uchovávanie údajov, musí tiež upravovať povinnosti poskytovateľov, ako aj prístup k údajom a ich ďalšie využívanie orgánmi na presadzovanie práva. Vo svojom stanovisku z roku 2005 k návrhu Komisie európsky dozorný úradník pre ochranu údajov zdôraznil, že prístup a ďalšie využívanie údajov zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov predstavujú základnú a neoddeliteľnú súčasť tejto problematiky ⁽²⁸⁾.
31. Ako bude rozobraté nižšie, negatívne vplyvy upravovania len polovice tejto problematiky zo strany EÚ potvrdzuje súčasná hodnotiaci správa. Komisia dospela k záveru, že rozdiely vo vnútroštátnom práve v otázke prístupu a ďalšieho využívania údajov zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov viedli k „značným problémom“ pre poskytovateľov ⁽²⁹⁾.
32. Zrušením pilierovej štruktúry po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy sa v Zmluve o fungovaní EÚ zlúčili dve dôležité oblasti právomocí EÚ, čím sa umožňuje prijímanie právnych predpisov EÚ v rámci jedného legislatívneho postupu. Tento nový kontext umožňuje prijatie nového jednotného nástroja na uchovávanie údajov, ktorý upravuje povinnosti poskytovateľov, ako aj podmienky na prístup a ďalšie využívanie údajov zo strany orgánov na presadzovanie práva. Ako bude vysvetlené v časti IV.3 nižšie, právo na súkromie a právo na ochranu údajov vyžadujú, aby každé revidované opatrenie EÚ týkajúce sa uchovávaní údajov upravovalo problematiku ako celok.
33. V Lisabonskej zmluve sa nielen zrušila pilierová štruktúra, ale aj zaviedla rovnaká právna hodnota predtým nezáväznej Charty základných práv EÚ obsahujúcej v článkoch 7 a 8 právo na súkromie a právo na ochranu údajov, akú majú zmluvy ⁽³⁰⁾. Subjektívne právo na ochranu údajov je okrem toho začlenené aj v článku 16 Zmluvy o fungovaní EÚ, čím sa vytvára samostatný právny základ pre nástroje EÚ týkajúce sa ochrany osobných údajov.
34. Ochrana základných práv je odvtedy základným kameňom politiky EÚ a Lisabonská zmluva predstavuje ešte silnejší záväzok v oblasti týchto práv v kontexte EÚ. Zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva, inšpirovali v októbri 2010 Komisiu k ohláseniu podpory „kultúry základných práv“ na všetkých úrovniach legislatívneho procesu a k vyhláseniu, že Charta základných práv EÚ „má slúžiť ako sprievodca pri rozvoji politik Únie“ ⁽³¹⁾. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa domnieva, že súčasný hodnotiaci proces ponúka Komisii dobrú príležitosť na poskytnutie dôkazu tohto záväzku.

⁽²⁵⁾ Prvý návrh pravidiel EÚ týkajúcich sa uchovávaní údajov (rámcové rozhodnutie) vychádzal z bývalej Zmluvy o EÚ a predložili ho Francúzsko, Írsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. Pozri dokument Rady č. 8958/04 z 28. apríla 2004. Po tomto návrhu nasledoval návrh Komisie vychádzajúci zo Zmluvy o ES. Pozri KOM(2005) 438 z 21. septembra 2005.

⁽²⁶⁾ Tento argument vychádzal z rozhodnutia Súdneho dvora v prípadoch týkajúcich sa osobných záznamov o cestujúcich, pozri rozhodnutie Európskeho súdneho dvora z 30. mája 2006 vo veci *Parlament/Rada a Komisia*, C-317/05 a C-318/04.

⁽²⁷⁾ Pozri rozhodnutie Európskeho súdneho dvora z 10. februára 2009 vo veci *Írsko/Parlament a Rada*, C-301/06, ods. 82 – 83.

⁽²⁸⁾ Pozri stanovisko z roku 2005, bod 80. V tejto veci pozri tiež časť IV.3 súčasného stanoviska.

⁽²⁹⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

⁽³⁰⁾ Pozri článok 6 ods. 1 Zmluvy o EÚ.

⁽³¹⁾ KOM(2010) 573 z 19. októbra 2010, *Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou*, s. 4.

IV. SPĽŇA SMERNICA O UCHOVÁVANÍ ÚDAJOV POŽIADAVKY NA SÚKROMIE A OCHRANU ÚDAJOV?

35. V hodnotiacej správe sa odhaľuje niekoľko slabých miest súčasnej smernice o uchovávaní údajov. Informácie uvedené v správe poukazujú na to, že smernica neplní svoj hlavný účel, ktorým je harmonizácia vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa uchovávaní údajov. Komisia poznamenáva, že v transpozícii právnych predpisov existujú v oblasti obmedzenia účelu, prístupu k údajom, obdobia uchovávaní údajov, ochrany údajov a zabezpečenia údajov a štatistických informácií „výrazné“ rozdiely⁽³²⁾. Podľa Komisie sú za tieto rozdiely čiastočne zodpovedné odchýlky prítomné priamo v smernici. Komisia však tvrdí, že aj napriek tomu „rozdiely pri vnútroštátnom uplatňovaní údajov predstavovali pre poskytovateľov značné problémy“ a že naďalej „neexistuje dostatok právnej istoty“⁽³³⁾. Netreba pripomínať, že takáto nedostatočná harmonizácia je škodlivá pre všetky zúčastnené strany: občanov, podnikateľské subjekty, ako aj pre orgány na presadzovanie práva.
36. V oblasti ochrany súkromia a údajov sa v hodnotiacej správe odôvodňuje aj záver, že smernica o uchovávaní údajov nespĺňa požiadavky, ktoré na ňu kladú právo na súkromie a právo na ochranu údajov. Existuje niekoľko nedostatkov: nevyhnutnosť uchovávaní údajov, ako je stanovená v smernici o uchovávaní údajov, nebola dostatočne preukázaná, uchovávanie údajov má byť v každom prípade upravené tak, aby menej zasahovalo do súkromia, a v smernici o uchovávaní údajov sa nepredpokladá „predvídateľnosť“. Tieto tri body budú podrobnejšie prediskutované nižšie.

IV.1. Nevyhnutnosť uchovávaní údajov, ako je stanovená v smernici o uchovávaní údajov, nebola dostatočne preukázaná

37. Zasahovanie do práva na súkromie a práva na ochranu údajov sa umožňuje len vtedy, ak je takéto opatrenie nevyhnutné na dosiahnutie legitímneho cieľa. Nevyhnutnosť uchovávaní údajov ako opatrenie na presadzovanie práva zostáva naďalej hlavným predmetom diskusie⁽³⁴⁾. V návrhu smernice sa stanovovalo, že obmedzenia práva na súkromie a práva na ochranu údajov sú „nevyhnutne potrebné na plnenie všeobecne uznávaných cieľov prevencie a boja so zločinom a terorizmom“⁽³⁵⁾. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov však vo svojom stanovisku z roku 2005 uviedol, že toto vyhlásenie ho nepresvedčilo, pretože musí byť podložené ďalšími dôkazmi⁽³⁶⁾. Napriek tomu sa v odôvodnení 9 smernice o uchovávaní údajov uvádza, že „uchovávanie údajov sa ukázalo ako potrebný a účinný vyšetrovací nástroj na presadzovanie práva v niekoľkých členských štátoch“.

⁽³²⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

⁽³³⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

⁽³⁴⁾ Pozri stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z roku 2005. Pozri tiež list z 22. júna 2010 od veľkej skupiny organizácií občianskej spoločnosti spomínaný v poznámke pod čiarou 10.

⁽³⁵⁾ KOM(2005) 438 z 21. septembra 2005, s. 3.

⁽³⁶⁾ Pozri stanovisko z roku 2005, body 17 – 22.

38. Z dôvodu nedostatočných dôkazov európsky dozorný úradník pre ochranu údajov argumentoval, že smernica o uchovávaní údajov vychádza len z predpokladu, že uchovávanie údajov tak, ako bolo vypracované v smernici o uchovávaní údajov, predstavuje nevyhnutné opatrenie⁽³⁷⁾. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov preto vyzval Komisiu a členské štáty, aby využili príležitosť v podobe hodnotiacej správy na poskytnutie ďalších dôkazov, ktoré by potvrdzovali predpoklad nevyhnutnosti opatrenia na uchovávanie údajov a správnosť jeho upravovania v smernici o uchovávaní údajov.
39. V tejto súvislosti Komisia v hodnotiacej správe uvádza, že „[v]äčšina členských štátov zastáva názor, že pravidlá EÚ pre uchovávanie údajov sú aj naďalej nevyhnutným nástrojom v oblasti presadzovania práva, ochrany obetí a systémov trestného súdnictva“. Uchovávanie údajov naďalej zohráva „veľmi dôležitú úlohu“ pri vyšetrovaní trestných činov, považuje sa za „prinajmenšom cenné a v niektorých prípadoch nevyhnutné“ a tvrdí sa, že bez uchovávaní údajov by sa niektoré trestné činy „možno nikdy neboli vyriešili“⁽³⁸⁾. Komisia dospela k záveru, že EÚ by preto mala „podporiť a regulovať uchovávanie údajov ako opatrení nevyhnutných pre bezpečnosť“⁽³⁹⁾.
40. Je však problematické, či Komisia naozaj dokáže dospieť k záveru, že väčšina členských štátov považuje uchovávanie údajov za nevyhnutný nástroj. Neuvádza sa, ktoré členské štáty tvoria väčšinu, čo by v EÚ zloženej z 27 členských štátov znamenalo aspoň 14 štátov, aby sme mohli hovoriť o väčšine členských štátov. Počet členských štátov konkrétne uvádzaných v kapitole 5, na základe ktorého sa k týmto záverom dospelo, je maximálne deväť⁽⁴⁰⁾.
41. Okrem toho sa zdá, že Komisia sa opiera najmä o vyhlásenia členských štátov v súvislosti s tým, či považujú uchovávanie údajov za nevyhnutný nástroj na účely presadzovania práva. Tieto vyhlásenia však naznačujú skôr to, že príslušné členské štáty chcú, aby existovali pravidlá EÚ týkajúce sa uchovávaní údajov, ale nemôžu samé zaviesť uchovávanie údajov ako opatrenie na presadzovanie práva, ktoré je podporované a upravované EÚ. Vyhlásenia o nevyhnutnosti je potrebné podporiť dostatočnými dôkazmi.
42. Samozrejme, predloženie dôkazov o nevyhnutnosti opatrenia na zasahovanie do súkromia nie je jednoduché. Najmä pre Komisiu, ktorej informácie do veľkej miery závisia od informácií poskytnutých členskými štátmi.
43. Keď je však už opatrenie účinné, ako je to v prípade smernice o uchovávaní údajov, a získali sa aj určité praktické skúsenosti, mali by byť k dispozícii dostatočné kvalitatívne aj kvantitatívne informácie, na základe ktorých je možné vykonať posúdenie funkčnosti opatrenia a toho, či je

⁽³⁷⁾ Pozri prejav z 3. decembra 2010 spomenutý v poznámke pod čiarou 9.

⁽³⁸⁾ Všetky citácie pochádzajú zo strany 23 alebo 31 hodnotiacej správy.

⁽³⁹⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

⁽⁴⁰⁾ Česká republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Nemecko, Poľsko, Fínsko, Holandsko, Írsko a Maďarsko.

možné dosiahnuť porovnateľné výsledky aj bez tohto nástroja alebo alternatívnymi prostriedkami, ktoré menej zasahujú do súkromia. Takéto informácie by mali predstavovať jedinečný dôkaz a odhaliť vzťah medzi používaním a výsledkami opatrenia ⁽⁴¹⁾. Čo sa týka smernice EÚ, informácie by mali okrem toho predstavovať praktické skúsenosti aspoň väčšiny členských štátov EÚ.

44. Po starostlivej analýze zastáva európsky dozorný úradník pre ochranu údajov názor, že napriek obrovskej snahe Komisie zhromaždiť informácie od vlád členských štátov nie sú kvantitatívne a kvalitatívne informácie poskytované členskými štátmi dostatočné na odôvodnenie nevyhnutnosti uchovávaní údajov tak, ako je navrhnuté v smernici o uchovávaní údajov. Napriek tomu, že boli poskytnuté zaujímavé dôkazy o jej využívaní, informácie poskytnuté v správe obsahujú priveľa nedostatkov na to, aby bolo možné prijať všeobecné závery o nevyhnutnosti nástroja. Okrem toho je potrebné podrobnejšie preskúmať alternatívne prostriedky. Tieto dva body budú podrobnejšie prediskutované nižšie.

Kvantitatívne a kvalitatívne informácie poskytnuté v hodnotiacej správe

45. Čo sa týka kvantitatívnych informácií a štatistických informácií predstavených hlavne v kapitole 5 a v prílohe k hodnotiacej správe, chýbajú najpodstatnejšie informácie. Štatistické informácie napríklad nepoukazujú na účel, na ktorý boli údaje vyžiadané. Jednotlivé číselné údaje okrem toho neodhaľujú, či boli všetky údaje, ku ktorým sa žiadalo o prístup, údajmi uloženými v dôsledku právnej povinnosti uchovávať údaje alebo povinnosti uchovávať údaje na obchodné účely. Neposkytujú sa ani žiadne informácie o výsledkoch použitia údajov. Vypracovanie záverov je problematické aj z toho dôvodu, že informácie z rôznych členských štátov nie sú vždy plne porovnateľné a v mnohých prípadoch sa uvádzajú len údaje z deviatich členských štátov.
46. Kvalitatívne príklady poskytnuté v správe slúžia na lepšiu ilustráciu dôležitej úlohy, ktorú uchované údaje zohrávajú v určitých konkrétnych situáciách, a výhod systému uchovávaní údajov. Vo všetkých prípadoch však nie je jasné, či bolo použitie uchovaných údajov jediným prostriedkom na vyriešenie príslušného trestného činu.
47. Niektoré príklady ilustrujú nevyhnutnosť opatrenia na uchovávanie údajov pri boji s počítačovou kriminalitou. V tejto súvislosti stojí za zmienku, že v hlavnom medzinárodnom nástroji v tejto oblasti, Dohovore Rady Európy o počítačovej kriminalite, sa nepovažuje uchovávanie údajov za opatrenie na boj proti počítačovej kriminalite, odvoláva sa v ňom iba na zabezpečenie údajov ako na nástroj vyšetrovania ⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ Informácie o zásadách nevyhnutnosti a primeranosti pozri tiež v stanovisku európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z 25. marca 2011 k návrhu systému osobných záznamov o cestujúcich pre EÚ, ktoré sa nachádza na webovej stránke európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (<http://www.edps.europa.eu>) v časti Consultation >> Opinions >> 2011.

⁽⁴²⁾ Pozri tiež s. 5 hodnotiacej správy.

48. Zdá sa, že Komisia prikladá veľkú dôležitosť príkladom, ktoré poskytli členské štáty a v ktorých sa uchovávané údaje používajú na vylúčenie podozrivých z miesta činu a na overenie ich alibi ⁽⁴³⁾. Napriek tomu, že sú to zaujímavé príklady využívania údajov orgánmi na presadzovanie práva, nemôžu predstavovať dôkaz nevyhnutnosti uchovávaní údajov. Tento argument by sa mal používať opatrne, pretože by sa mohol nesprávne pochopiť tak, že uchovávanie údajov je nevyhnutne potrebné na dokazovanie nevinoty občanov, čo len ťažko môže byť v súlade s prezumpciou nevinoty.

49. V hodnotiacej správe sa len málo priestoru venuje diskusii o hodnote uchovávaní údajov vo vzťahu k technologickému vývoju a konkrétnejšie k používaniu predplatených kariet SIM ⁽⁴⁴⁾. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov zdôrazňuje, že na posúdenie účinnosti smernice je potrebných viac kvantitatívnych a kvalitatívnych informácií o využívaní nových technológií, ktoré sa nespomínajú v smernici (môže to byť prípad technológie VoIP a sociálnych sietí).

50. Hodnotiacia správa je obmedzená, pretože sa väčšinou sústreďuje na kvantitatívne a kvalitatívne informácie poskytované členskými štátmi, ktoré implementovali smernicu o uchovávaní údajov. Bolo by však zaujímavé zistiť, či sa vyskytli zásadné rozdiely medzi týmito členskými štátmi a členskými štátmi, ktoré smernicu neimplementovali. Najmä v prípade členských štátov, v ktorých boli vykonávané právne predpisy zrušené (Nemecko, Rumunsko a Česká republika), by bolo zaujímavé zistiť, či existuje dôkaz o zvýšení alebo znížení úspešnosti pri vyšetrovaní trestných činov pred ich zrušením a po ňom.

51. Komisia uznáva, že štatistické informácie a príklady uvedené v hodnotiacej správe sú „určitým spôsobom obmedzené“, napriek tomu však dospela k záveru, že dôkazy potvrdzujú „veľmi dôležitú úlohu, ktorú uchované údaje hrajú pri vyšetrovaní trestných činov“ ⁽⁴⁵⁾.

52. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa domnieva, že Komisia by mala byť voči členským štátom kritickejšia. Ako už bolo vysvetlené, politické vyhlásenia niektorých členských štátov o nevyhnutnosti takého opatrenia nemôžu byť jediným odôvodnením činnosti EÚ. Komisia mala trvať na tom, aby členské štáty poskytli dostatočné dôkazy, ktoré preukazujú nevyhnutnosť opatrenia. Podľa európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov mala Komisia aspoň podporiť uchovávanie údajov ako bezpečnostného opatrenia (pozri s. 31 hodnotiacej správy) za podmienky, že členské štáty poskytnú počas hodnotenia vplyvu ďalšie dôkazy.

Alternatívne prostriedky

53. Nevyhnutnosť uchovávaní údajov tak, ako je stanovená v smernici o uchovávaní údajov závisí aj od toho, či existujú alternatívne prostriedky, ktoré menej zasahujú do

⁽⁴³⁾ Pozri s. 24 hodnotiacej správy.

⁽⁴⁴⁾ Pozri s. 25 hodnotiacej správy.

⁽⁴⁵⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

- súkromia a pritom dokážu poskytnúť porovnateľné výsledky. To potvrdil aj Súdny dvor v rozhodnutí vo veci *Schecke* z novembra 2010, v ktorom zrušil právne predpisy EÚ o zverejňovaní mien príjemcov finančných prostriedkov z poľnohospodárskych fondov⁽⁴⁶⁾. Jedným z dôvodov zrušenia bolo to, že Rada a Komisia nevážili alternatívne opatrenia, ktoré by boli v súlade s cieľom zverejňovania a zároveň by predstavovali menší zásah do práva na súkromie a práva na ochranu údajov príslušných osôb⁽⁴⁷⁾.
54. Hlavným alternatívnym prostriedkom, ktorý sa objavuje v diskusiách o smernici o uchovávaní údajov, je metóda zabezpečenia údajov („quick freeze“ a „quick freeze plus“)⁽⁴⁸⁾. Skladá sa z dočasného zabezpečenia alebo „zmrazenia“ určitých prevádzkových telekomunikačných údajov a údajov o polohe týkajúcich sa iba konkrétnych osôb podozrivých z trestnej činnosti, ktoré môžu byť následne sprístupnené orgánom na presadzovanie práva so súdnym povolením.
55. Zabezpečenie údajov sa spomína v hodnotiacej správe v súvislosti s vyššie uvedeným Dohovorom o počítačovej kriminalite, ale považuje sa za nevhodné, pretože „nezaručí schopnosť poskytnúť dôkazový materiál pred vydaním súdneho príkazu, neumožňuje viesť vyšetrowanie neznámych osôb a neumožňuje zhromažďovanie dôkazov napríklad o pohybe obetí alebo svedkov trestných činov“⁽⁴⁹⁾.
56. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov uznáva, že keď je k dispozícii systém zabezpečenia údajov namiesto všeobecného systému uchovávaní údajov, je k dispozícii menej informácií. Ale práve vďaka svojej prirodzenej špecifikácii predstavuje zabezpečenie údajov nástroj, ktorý menej zasahuje do súkromia čo do rozsahu aj počtu ľudí, ktorých sa týka. Posudzovanie sa nemá sústreďovať len na dostupné údaje, ale aj na rôzne výsledky dosiahnuté s oboma systémami. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov považuje za odôvodnené a nevyhnutné podrobnejšie preskúmať toto opatrenie. Môže sa to vykonať v nadchádzajúcich mesiacoch počas posudzovania vplyvu.
57. V tejto súvislosti je nešťastné, že v záveroch správy sa Komisia zaväzuje k preskúmaniu, či (a ak áno, tak akým spôsobom) môže prístup EÚ v oblasti zabezpečenia údajov doplniť (t. j. nie nahradiť) uchovávanie údajov⁽⁵⁰⁾. Možnosť kombinovania akéhokoľvek systému uchovávaní údajov s procedurálnymi bezpečnostnými opatreniami súvisiacimi s rôznymi spôsobmi zabezpečenia údajov si naozaj zaslúži podrobnejšie preskúmanie. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov však odporúča, aby Komisia počas posudzovania vplyvu zväžila aj to, či môže systém zabezpečenia údajov alebo iné alternatívne prostriedky plne alebo čiastočne nahradiť súčasný systém uchovávaní údajov.
- IV.2. Uchovávanie údajov tak, ako je upravené v smernici o uchovávaní údajov, v každom prípade prekračuje rámec toho, čo je potrebné
58. Podľa európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov neobsahujú informácie v hodnotiacej správe dostatočný dôkaz na odôvodnenie nevyhnutnosti opatrenia na uchovávanie údajov, ako je stanovené v smernici o uchovávaní údajov. V hodnotiacej správe sa však pripúšťa záver, že v smernici o uchovávaní údajov sa upravuje uchovávanie údajov tak, že sa prekračuje rámec toho, čo je potrebné, alebo prinajmenšom sa v nej nezabezpečuje, aby sa takýmto spôsobom neuplatňovala. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť štyri body.
59. Po prvé, nejasný účel opatrenia a všeobecne definovaný pojem „príslušné vnútroštátne orgány“ vedú k tomu, že uchovávané údaje používa príliš veľký počet orgánov na najrôznejšie účely. Okrem toho sú nejednotné bezpečnostné opatrenia a podmienky získania prístupu k údajom. Prístup sa napríklad neumožňuje vo všetkých členských štátoch až po predchádzajúcom súhlase súdneho alebo iného nezávislého orgánu.
60. Po druhé, maximálne dvojročné obdobie uchovávaní údajov presahuje potrebnú dĺžku uchovávaní údajov. Štatistické informácie z mnohých členských štátov uvedené v hodnotiacej správe poukazujú na to, že veľká väčšina žiadostí o prístup k údajom sa týka údajov v rozpätí šiestich mesiacov, konkrétne 86 %⁽⁵¹⁾. Okrem toho, 16 členských štátov zakomponovalo do svojich právnych predpisov obdobie uchovávaní údajov do jedného roka⁽⁵²⁾. To znamená, že maximálne dvojročné obdobie do veľkej miery presahuje obdobie, ktoré väčšina členských štátov považuje za nevyhnutné.
61. Okrem toho, nedostatočné určenie pevného a jednotného obdobia uchovávaní údajov pre všetky členské štáty má za následok existenciu najrôznejších vnútroštátnych zákonov, ktoré môžu predstavovať komplikácie, pretože nie je vždy jasné, ktorý vnútroštátny zákon o uchovávaní údajov a o ochrane údajov je platný, keď subjekty ukládajú údaje v iných členských štátoch, než sú štáty, v ktorých údaje zozbierali.
62. Po tretie, nie je dostatočne harmonizovaná úroveň zabezpečenia. Jedným z hlavných záverov pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 v správe z júla 2010 bolo, že v rôznych členských štátoch platia najrôznejšie kombinácie bezpečnostných opatrení. Zdá sa, že Komisia považuje bezpečnostné opatrenia v súčasnej smernici za dostatočné, keďže „neexistujú konkrétne príklady závažného narušenia súkromia“⁽⁵³⁾. Zdá sa však, že Komisia sa v tejto veci obrátila iba na vlády členských štátov. Na hodnotenie vhodnosti súčasných bezpečnostných pravidiel a opatrení sú potrebné podrobnejšie konzultácie a skúmanie. Napriek tomu, že v kontexte správy sa nespomínajú žiadne

⁽⁴⁶⁾ Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora z 9. novembra 2010 vo veci *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 a C-93/09.

⁽⁴⁷⁾ Európsky súdny dvor, *Schecke*, ods. 81.

⁽⁴⁸⁾ Metóda „quick freeze“ spočíva v „zmrazení“ prevádzkových údajov alebo údajov o polohe, ktoré súvisia s konkrétnou podozrivou osobou, k dátumu súdneho povolenia. Metóda „quick freeze plus“ obsahuje aj „zmrazenie“ údajov, ktoré majú k dispozícii poskytovatelia na účely účtovania a prenosu.

⁽⁴⁹⁾ Pozri s. 5 hodnotiacej správy.

⁽⁵⁰⁾ Pozri s. 32 hodnotiacej správy.

⁽⁵¹⁾ Pozri s. 22 hodnotiacej správy. 12 % vyžaduje údaje v rozpätí od šiestich do dvanástich mesiacov a 2 % sa týkajú údajov starších než jeden rok.

⁽⁵²⁾ Pozri s. 14 hodnotiacej správy.

⁽⁵³⁾ Pozri s. 30 hodnotiacej správy.

konkrétne príklady narušenia bezpečnosti, názorným varovaním môžu byť aj porušenia bezpečnosti údajov a škandály v oblasti prevádzkových údajov a elektronických komunikácií v niektorých členských štátoch. Túto otázku nemožno brať na ľahkú váhu, pretože bezpečnosť uchovávaných údajov, ktorou sa zaručuje dodržiavanie všetkých ostatných bezpečnostných opatrení, je pre systém uchovávanía údajov mimoriadne dôležitá⁽⁵⁴⁾.

63. Po štvrté, zo správy jasne nevyplýva, či sa dôkazmi podložila nevyhnutnosť existencie všetkých kategórií uchovávaných údajov. Poskytuje sa len všeobecné rozlíšenie medzi telefonickými a internetovými údajmi. Niektoré členské štáty zaviedli kratšie obdobie uchovávanía internetových údajov⁽⁵⁵⁾. Z toho sa však nedajú vyvodit' žiadne všeobecné závery.

IV.3. V smernici o uchovávaní údajov sa nepredpokladá predvídateľnosť

64. Ďalším nedostatkom smernice o uchovávaní údajov je to, že sa v nej nepredpokladá predvídateľnosť. Požiadavka na predvídateľnosť vyplýva zo všeobecnej požiadavky zakotvenej v článku 8 ods. 2 dohovoru EDEP a v článku 52 ods. 1 Charty základných práv EÚ, v ktorých sa hovorí, že zasahovanie musí byť v súlade so zákonom. Podľa ESEP to znamená, že opatrenie musí mať právny základ v zákone a musí byť v súlade s právnym poriadkom. Z toho vyplýva, že zákon musí byť primerane dostupný a predvídateľný⁽⁵⁶⁾. Súdny dvor tiež v rozhodnutí vo veci *Österreichischer Rundfunk* zdôraznil, zákon musí mať dostatočne presné znenie, aby mu mohli občania prispôsobiť svoje správanie⁽⁵⁷⁾. Zákon musí s dostatočnou jasnosťou určovať rozsah právomocí príslušných orgánov a spôsob ich vykonávania⁽⁵⁸⁾.

65. Aj v kontrolnom zozname uvedenom v oznámení Komisie týkajúcom sa Charty základných práv EÚ sa jedna otázka zaoberá tým, či budú akékoľvek obmedzenia základných práv formulované „presným a predvídateľným spôsobom“⁽⁵⁹⁾. V svojom oznámení týkajúcom sa prehľadu o riadení informácií v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti Komisia tiež vyhlásila, že občania „majú právo vedieť, ktoré osobné údaje sa spracúvajú a vymieňajú, a kým a na aký účel“⁽⁶⁰⁾.

66. V prípade smernice EÚ majú zodpovednosť za súlad so základnými právami vrátane požiadavky na predvídateľnosť primárne členské štáty, ktoré smernicu implementujú do

svojich vnútroštátnych právnych predpisov. Je známe, že pri takejto implementácii sa musia dodržiavať základné práva⁽⁶¹⁾.

67. Aj vo svojej hodnotiacej správe Komisia zdôrazňuje, že samotná smernica „nezaručuje, že k uskladneniu, vyhľadaniu a použitiu uchovávaných údajov dochádza v úplnom súlade s právom na súkromie a ochranu osobných údajov“. Pripomína, že „[č]lenské štáty sú zodpovedné za zabezpečenie dodržiavania uvedených práv“⁽⁶²⁾.

68. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa však domnieva, že smernica EÚ má do istej miery spĺňať aj požiadavku na predvídateľnosť. Alebo, parafrázujúc slová Súdneho dvora vo veci *Lindqvist*, režimu, ktorý smernica poskytuje, by nemala „chýbať predvídateľnosť“⁽⁶³⁾. To je najmä prípad opatrenia EÚ, na základe ktorého sa od členských štátov vyžaduje, aby upravovali veľké zásahy do práva na súkromie a práva na ochranu údajov občanov. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov zastáva názor, že zodpovednosť za zabezpečenie aspoň jasne definovaného účelu a určenia subjektov, ktoré môžu získať prístup k údajom, ako aj za určenie podmienok, za akých sa to má diať, nesie EÚ.

69. Toto stanovisko sa potvrdzuje v novom právnom kontexte, ktorý predstavuje Lisabonská zmluva, a v ktorom sa, ako už bolo vysvetlené, rozširujú právomoci EÚ v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach a zavádza pevnejší záväzok EÚ v oblasti dodržiavania základných práv.

70. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov pripomína, že pre ochranu osobných údajov je najdôležitejšia požiadavka na konkrétny účel a následný zákaz spracovania údajov spôsobom nezlučiteľným s týmto účelom („princíp obmedzenia účelu“), čo sa potvrdzuje aj v článku 8 Charty základných práv EÚ⁽⁶⁴⁾.

71. V hodnotiacej správe sa poukazuje na to, že ponechanie rozhodnutia presne definovať pojem „závažný trestný čin“ a následne pojem „príslušné orgány“ na členské štáty viedlo k tomu, že údaje sa používajú na rôzne účely⁽⁶⁵⁾.

72. Komisia vyhlásila, že „[v]äčšina členských štátov, ktoré smernicu transponovali, umožňuje v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi prístup a použitie uchovávaných údajov na účely presahujúce účely stanovené v smernici, vrátane predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou vo všeobecnosti a predchádzania ohrozeniu života a zdravia“⁽⁶⁶⁾. Členské štáty využívajú „právnú medzeru“, ktorú poskytuje článok 15 ods. 1 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách⁽⁶⁷⁾. Komisia sa domnieva,

⁽⁵⁴⁾ V tejto veci pozri tiež stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z roku 2005, body 29 – 37. Pozri tiež prejav zástupcu dozorného úradníka zo 4. mája 2011, ktorý sa nachádza na webovej stránke európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (<http://www.edps.europa.eu>) v časti Publications >> Speeches & Articles >> 2011.

⁽⁵⁵⁾ Pozri s. 14 hodnotiacej správy.

⁽⁵⁶⁾ Pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *S. a Marper* spomínané v poznámke pod čiarou 7, ods. 151.

⁽⁵⁷⁾ Európsky súdny dvor, 20. máj 2003, *Österreichischer Rundfunk*, C-465/00, ods. 77 a Európsky súd pre ľudské práva, *S. a Marper* spomínané v poznámke pod čiarou 7, ods. 95.

⁽⁵⁸⁾ Pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Malone* spomínané v poznámke pod čiarou 8, ods. 66 – 68.

⁽⁵⁹⁾ KOM(2010) 573 spomínané v poznámke pod čiarou 31, s. 5.

⁽⁶⁰⁾ KOM(2010) 385 spomínané v poznámke pod čiarou 17, s. 3.

⁽⁶¹⁾ Pozri napríklad rozhodnutie Európskeho súdneho dvora zo 6. novembra 2003 vo veci *Lindqvist*, ods. 87.

⁽⁶²⁾ Pozri s. 31 hodnotiacej správy.

⁽⁶³⁾ Európsky súdny dvor, *Lindqvist*, ods. 84.

⁽⁶⁴⁾ Pozri tiež článok 6 smernice 95/46/ES.

⁽⁶⁵⁾ Pozri s. 8 hodnotiacej správy.

⁽⁶⁶⁾ Pozri s. 8 hodnotiacej správy.

⁽⁶⁷⁾ Ako už bolo diskutované v bode 24 vyššie.

že táto situácia sa nemusí premietnuť do dostatočnej „predvídateľnosti, ktorá sa požaduje v akomkoľvek právnom opatrení obmedzujúcom právo na súkromie“⁽⁶⁸⁾.

73. Za týchto okolností nemožno povedať, že smernica o uchovávaní údajov, či už samostatne alebo v kombinácii so smernicou o súbromí a elektronických komunikáciách, poskytuje jasnosť vyžadovanú na plnenie zásady predvídateľnosti na úrovni EÚ.

V. BUDÚCE ČINNOSTI: ZVÁŽENIE VŠETKÝCH MOŽNOSTÍ

74. Analýza v predchádzajúcej časti odôvodňuje záver, že smernica o uchovávaní údajov nespĺňa požiadavky stanovené právom na súbromie a právom na ochranu údajov. Preto je zrejme, že smernica o uchovávaní údajov nemôže vo svojej súčasnej podobe ďalej existovať. V tejto súvislosti Komisia správne navrhuje revíziu súčasného rámca na uchovávanie údajov⁽⁶⁹⁾.

75. Pred navrhnutím revidovanej verzie smernice je však potrebné, aby:

a) Komisia počas hodnotenia vplyvu zhromaždila od členských štátov ďalšie praktické dôkazy, ktorými sa podloží nevyhnutnosť uchovávaní údajov ako opatrenia v rámci práva EÚ;

b) v prípade, ak bude väčšina členských štátov považovať uchovávanie údajov za nevyhnutné, poskytnú tieto členské štáty Komisii kvantitatívne a kvalitatívne dôkazy, ktoré toto tvrdenie podporujú;

c) členské štáty, ktoré nesúhlasia s opatrením na uchovávanie údajov, poskytnú Komisii informácie, ktoré umožnia podrobnejšie posúdenie tejto veci.

76. Pri posudzovaní vplyvu by sa okrem toho malo preskúmať, či sa k porovnateľným výsledkom nedospeje aj pri použití alternatívnych prostriedkov, ktoré menej zasahujú do súkromia. Iniciatívu v tomto smere musí vyvinúť Komisia, ktorá môže v prípade potreby využiť externé odborné poznatky.

77. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov s potešením konštatuje, že Komisia ohlásila realizáciu konzultácií so všetkými príslušnými zúčastnenými stranami počas posudzovania vplyvu⁽⁷⁰⁾. V tejto súvislosti európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vyzýva Komisiu, aby našla spôsob, ako do tohto procesu priamo zapojiť občanov.

78. Je potrebné zdôrazniť, že posudzovanie nevyhnutnosti a skúmanie alternatívnych prostriedkov, ktoré menej zasahujú do súkromia, sa môže vykonať spravodlivo len vtedy, ak sa zväžia všetky možnosti pre budúcu smernicu. V tejto súvislosti chce zrejme Komisia vylúčiť možnosť zrušenia smernice, a to buď per se, alebo v kombinácii s návrhom alternatívneho, zacieleniejšieho opatrenia EÚ. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov preto vyzýva Komisiu, aby pri posudzovaní vplyvu dôkladne zväžila aj tieto možnosti.

79. O budúcej smernici o uchovávaní údajov je možné uvažovať len vtedy, ak bude panovať zhoda v názore, že z hľadiska vnútorného trhu a policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach sú potrebné pravidlá EÚ, a ak sa počas posudzovania vplyvu dostatočne preukáže nevyhnutnosť podpory a úpravy uchovávaní údajov na úrovni EÚ, pričom je potrebné dôkladne zväžiť aj alternatívne opatrenia.

80. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov nespochybňuje význam uchovávaných údajov na účely presadzovania práva, ani dôležitú úlohu, ktorú zohrávajú v konkrétnych prípadoch. Podobne ako nemecký spolkový súd Bundesverfassungsgericht, ani európsky dozorný úradník pre ochranu údajov nevyklucuje, že dostatočne definovaná povinnosť uchovávať telekomunikačné údaje môže byť za určitých veľmi prísnych podmienok odôvodnená⁽⁷¹⁾.

81. Každý budúci nástroj EÚ týkajúci sa uchovávaní údajov by mal preto spĺňať tieto základné požiadavky:

— Mal by byť komplexný a naozaj harmonizovať pravidlá týkajúce sa povinnosti uchovávať údaje, ako aj prístupu a ďalšieho používania údajov zo strany príslušných orgánov.

— Mal by byť vyčerpávajúci, čo znamená, že musí mať jasný a presný účel a že právna medzera, ktorá existuje v článku 15 ods. 1 smernice o súbromí a elektronických komunikáciách, sa odstráni.

— Mal by byť primeraný a neprekračovať rámec toho, čo je potrebné (v tomto zmysle pozri pripomienky v časti IV.2 vyššie).

82. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov bude dôkladne skúmať každý budúci návrh o uchovávaní údajov v zmysle týchto základných podmienok.

VI. ZÁVER

83. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov s potešením konštatuje, že Komisia, napriek tomu, že ju k tomu článok 14 smernice o uchovávaní údajov priamo nezaväzuje, tiež zohľadnila vo svojej hodnotiacej správe dôsledky smernice na základné práva.

84. V hodnotiacej správe sa poukazuje na to, že smernica neplní svoj hlavný účel, ktorým je harmonizácia vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa uchovávaní údajov. Takáto nedostatočná harmonizácia je škodlivá pre všetky zúčastnené strany: občanov, podnikateľské subjekty, ako aj pre orgány na presadzovanie práva.

85. Na základe hodnotiacej správy možno vyvodiť záver, že smernica o uchovávaní údajov nespĺňa požiadavky stanovené právom na súbromie a právom na ochranu údajov, a to z týchto dôvodov:

— nevyhnutnosť uchovávaní údajov, ako je stanovená v smernici o uchovávaní údajov, nebola dostatočne preukázaná,

— uchovávanie údajov sa malo upravovať spôsobom menej zasahujúcim do súkromia,

⁽⁶⁸⁾ Pozri s. 9 a 15 hodnotiacej správy.

⁽⁶⁹⁾ Pozri s. 32 – 33 hodnotiacej správy.

⁽⁷⁰⁾ Pozri s. 32 – 33 hodnotiacej správy.

⁽⁷¹⁾ Pozri Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08.

- v smernici o uchovávaní údajov sa nepredpokladá predvídateľnosť.
86. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vyzýva Komisiu, aby pri posudzovaní vplyvu dôkladne zvažila všetky možnosti vrátane možnosti zrušenia smernice, a to buď per se, alebo v kombinácii s návrhom alternatívneho, zacieleniejšieho opatrenia EÚ.
87. O budúcej smernici o uchovávaní údajov je možné uvažovať len vtedy, ak bude panovať zhoda v názore, že z hľadiska vnútorného trhu a policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach sú potrebné pravidlá EÚ, a ak sa počas posudzovania vplyvu dostatočne preukáže nevyhnutnosť podpory a úpravy uchovávaní údajov na úrovni EÚ, pričom je potrebné dôkladne zvažiť aj alternatívne opatrenia. Takýto nástroj by mal spĺňať tieto základné požiadavky:
- Mal by byť komplexný a naozaj harmonizovať pravidlá týkajúce sa povinnosti uchovávať údaje, ako aj prístupu a ďalšieho používania údajov zo strany príslušných orgánov.
- Mal by byť vyčerpávajúci, čo znamená, že musí mať jasný a presný účel a že právna medzera, ktorá existuje v článku 15 ods. 1 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách, sa odstráni.
- Mal by byť primeraný a neprekračovať rámec toho, čo je potrebné.

V Bruseli 31. mája 2011

Peter HUSTINX

európsky dozorný úradník pre ochranu údajov
