

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k hodnotící zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o směrnici o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES)

(2011/C 279/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 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 směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací ⁽²⁾,

s ohledem na nařízení (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽³⁾, a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO

I. ÚVOD

I.1 Zveřejnění zprávy

1. Dne 18. dubna 2011 Komise předložila svou hodnotící zprávu o směrnici o uchovávání údajů (dále jen „hodnotící zpráva“) ⁽⁴⁾. Téhož dne byla hodnotící zpráva zaslána na vědomí evropskému inspektorovi ochrany údajů.

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

⁽²⁾ Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37, směrnice ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, 18.12.2009, s. 11).

⁽³⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 225 v konečném znění.

Z důvodů uvedených níže v části I.2 vydává EIOÚ toto stanovisko z vlastního podnětu v souladu s článkem 41 nařízení (ES) č. 45/2001.

2. EIOÚ měl již před přijetím sdělení možnost poskytnout neformální připomínky. EIOÚ s potěšením zaznamenal, že Komise několik z těchto připomínek zohlednila při přípravě konečného znění dokumentu.
3. Komise vypracovala hodnotící zprávu s cílem splnit svou povinnost stanovenou článkem 14 směrnice o uchovávání údajů, a to zhodnotit používání této směrnice a její dopad na hospodářské subjekty a spotřebitele za účelem zjištění toho, zda je nutné změnit ustanovení této směrnice ⁽⁵⁾. EIOÚ s potěšením zaznamenal, že Komise „vzhledem ke kritice, které je obecně uchovávání údajů podrobováno“ ve zprávě také zohlednila „dopady směrnice na základní práva“, ačkoli to článek 14 přísně nevyžaduje ⁽⁶⁾.

I.2 Zdůvodnění a cíle tohoto stanoviska EIOÚ

4. Směrnice o uchovávání údajů představovala reakci EU na naléhavé bezpečnostní výzvy vyplývající z teroristických útoků v Madridu v roce 2004 a v Londýně v roce 2005. I přes oprávněný účel zřízení režimu uchovávání údajů zazněla kritika v souvislosti s obrovským dopadem tohoto opatření na soukromí občanů.
5. Povinnost uchovávat údaje v souladu se směrnicí o uchovávání údajů umožňuje příslušným vnitrostátním orgánům zpětně sledovat chování při použití telefonu a internetu u všech osob v EU, kdykoli tyto použijí telefon či internet, a to po dobu až dvou let.

⁽⁵⁾ Směrnice o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES) byla přijata dne 15. března 2006 a zveřejněna v Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 54. Lhůta pro vydání zprávy byla stanovena na 15. září 2010 – viz čl. 14 odst. 1 směrnice o uchovávání údajů.

⁽⁶⁾ Viz s. 1 hodnotící zprávy.

6. Uchovávání telekomunikačních údajů představuje jasný zásah do práva dotyčných osob na soukromí, které je stanoveno článkem 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) a článkem 7 Listiny základních práv EU.
7. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) opakovaně uvedl, že „pouhé ukládání údajů souvisejících se soukromým životem osoby představuje zásah do práv ve smyslu článku 8 [EÚLP]“⁽⁷⁾. Zejména s ohledem na telefonické údaje ESLP uvedl, že „vydání těchto informací policii bez souhlasu účastníka rovněž představuje [...] zásah do práva zaručeného článkem 8 [EÚLP]“⁽⁸⁾.
8. Z čl. 8 odst. 2 EÚLP a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU vyplývá, že zásah může být odůvodněný, pokud je stanoven zákonem, slouží oprávněnému cíli a je v demokratické společnosti nezbytný k dosažení tohoto oprávněného cíle.
9. EIOÚ uznal, že dostupnost určitých provozních a lokalizačních údajů může být zásadní pro donucovací orgány v rámci boje proti terorismu a jiné závažné trestné činnosti. EIOÚ však zároveň opakovaně vyjádřil pochybnosti o odůvodněnosti takto rozsáhlého uchovávání údajů s ohledem na práva na ochranu soukromí a údajů⁽⁹⁾. Tyto pochybnosti sdílí řada organizací občanské společnosti⁽¹⁰⁾.
10. EIOÚ již od roku 2005 různými způsoby důkladně sleduje tvorbu, provádění a hodnocení směrnice. V roce 2005 poté, co Komise zveřejnila svůj návrh směrnice, vydal EIOÚ kritické stanovisko⁽¹¹⁾. Po přijetí směrnice se EIOÚ stal členem expertní skupiny pro uchovávání údajů, o níž se hovoří ve 14. bodě odůvodnění směrnice o uchovávání údajů⁽¹²⁾. EIOÚ se dále podílí na činnosti pracovní skupiny zřízené podle článku 29, která zveřejnila několik dokumentů věnovaných této problematice, z nichž nejnovějším je zpráva z července 2010 o praktickém použití této směrnice⁽¹³⁾. EIOÚ také v neposlední řadě působil jako vedlejší účastník řízení ve věci, kterou byla u Evropského soudního dvora napadena platnost směrnice⁽¹⁴⁾.
11. Význam hodnotící zprávy a procesu hodnocení je neocenitelný⁽¹⁵⁾. Směrnice o uchovávání údajů představuje významný příklad opatření na úrovni EU, jehož cílem je zajistit dostupnost údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s elektronickými komunikacemi pro účely činnosti v oblasti prosazování práva. Nyní, kdy je již toto opatření zavedeno několik let, by mělo zhodnocení jeho praktického použití opravdu prokázat nezbytnost a přiměřenost tohoto opatření s ohledem na práva na ochranu soukromí a údajů. V této souvislosti EIOÚ nazval toto hodnocení „okamžikem pravdy“ pro směrnici o uchovávání údajů⁽¹⁶⁾.
12. Současný proces hodnocení má také důsledky pro další nástroje upravující správu informací, včetně zpracování rozsáhlých množství osobních údajů, v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Ve svém sdělení z roku 2010 Komise dospěla k závěru, že hodnotící mechanismy těchto různých nástrojů vykazují značnou různorodost⁽¹⁷⁾. EIOÚ se domnívá, že současný hodnotící postup by měl být použit ke stanovení standardu pro hodnocení dalších nástrojů EU a měl by zajistit, aby zůstala zavedena pouze taková opatření, která jsou opravdu odůvodněná.
13. V této souvislosti se EIOÚ chce ve veřejném stanovisku podělit o své úvahy o zjištěních uvedených v hodnotící zprávě. Toto se děje v rané fázi procesu tak, aby mohlo jít o účinný a konstruktivní příspěvek k nadcházejícím diskusím, případně v souvislosti s novým legislativním návrhem, jak o něm hovoří Komise v hodnotící zprávě⁽¹⁸⁾.

I.3 Struktura stanoviska

14. Toto stanovisko podrobně obsahuje analýzu zprávy analýze a diskusi z hlediska ochrany soukromí a údajů. Analýza se zaměří na otázku, zda stávající směrnice o uchovávání údajů splňuje požadavky stanovené těmito dvěma základními právy. To zahrnuje analýzu toho, zda byla nezbytnost uchovávání údajů, jak ji upravuje směrnice, dostatečně prokázána.
15. Toto stanovisko je uspořádáno takto: část II představí hlavní obsah směrnice o uchovávání údajů a její vazbu na směrnici 2002/58/ES o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací

⁽⁷⁾ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 4. prosince 2008 ve věci *S. a Marper v. Spojené království*, 30562/04 a 30566/04, bod 67.

⁽⁸⁾ Viz rozsudek ESLP ze dne 2. srpna 1984 ve věci *Malone v. Spojené království*, A-82, bod 84.

⁽⁹⁾ Viz stanovisko EIOÚ ze dne 26. září 2005, Úř. věst. C 298, 29.11.2005, s. 1. V průběhu konference uspořádané Komisí v prosinci 2010 EIOÚ o tomto nástroji hovořil jako o „nástroji, který je z hlediska svého rozsahu a počtu osob, které jsou jím ovlivněny, největším zásahem do soukromí, jenž byl kdy EU přijat“, viz projev ze dne 3. prosince 2010, k dispozici na internetové stránce EIOÚ (<http://www.edps.europa.eu>) v sekci „Publications“ (Publikace) >> „Speeches & Articles“ (Projevy a články) >> „2010“.

⁽¹⁰⁾ V této souvislosti viz dopis početné skupiny organizací občanské společnosti komisařkám Malmströmové, Redingové a Kroesové ze dne 22. června 2010. (http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf).

⁽¹¹⁾ Viz stanovisko EIOÚ dle odkazu v poznámce pod čarou č. 9.

⁽¹²⁾ Dále viz rozhodnutí Komise ze dne 25. března, Úř. věst. L 111, 23.4.2008, s. 11.

⁽¹³⁾ Viz WP 172 ze dne 13. července 2010, zpráva 1/2010 o druhé donucovací akci.

⁽¹⁴⁾ Viz rozsudek ESD ze dne 10. února 2009 ve věci *Irsko v. Parlament a Rada*, C-301/06. K této věci viz také bod 29 níže.

⁽¹⁵⁾ EIOÚ již ve svém stanovisku z roku 2005 zdůraznil význam povinnosti provádět hodnocení nástroje (viz poznámka pod čarou č. 9, body 72–73).

⁽¹⁶⁾ Viz projev ze dne 3. prosince 2010 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 9.

⁽¹⁷⁾ KOM(2010) 385 ze dne 20. července 2010, *Přehled o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva*, s. 24. K tomuto sdělení viz stanovisko EIOÚ ze dne 30. září 2010, které je k dispozici na internetové stránce EIOÚ (<http://www.edps.europa.eu>) v sekci „Consultation“ (Konzultace) >> „Opinions“ (Stanoviska) >> „2010“.

⁽¹⁸⁾ Viz s. 32 hodnotící zprávy.

(dále jen „směrnice o soukromí a elektronických komunikacích“) ⁽¹⁹⁾. Část III stručně uvede změny vyplývající z Lisabonské smlouvy, jelikož tyto se týkají předmětné problematiky a mají přímé důsledky pro způsob, jímž by měla být pravidla EU pro uchovávání údajů vnímána, hodnocena a případně revidována. Nejobsáhlejší část stanoviska, část IV, obsahuje analýzu platnosti směrnice o uchovávání údajů s ohledem na práva na ochranu soukromí a údajů a vzhledem ke zjištění uvedeným v hodnotící zprávě. Část V se bude zabývat možnými postupy do budoucna. V části VI končí stanovisko závěrem.

II. PRAVIDLA EU PRO UCHOVÁVÁNÍ ÚDAJŮ

16. V rámci tohoto stanoviska se uchovávání údajů týká povinnosti poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí uchovávat po určitou dobu provozní a lokalizační údaje a dále související údaje nezbytné k identifikaci účastníka či uživatele. Tato povinnost je zakotvena ve směrnici o uchovávání údajů, která v čl. 5 odst. 1 dále stanoví kategorie údajů, které mají být uchovávány. Podle článku 6 směrnice členské státy zajistí, aby se tyto údaje uchovávaly po dobu nejméně šesti měsíců a nejvýše dvou let ode dne komunikace.
17. Údaje mají být uchovávány, pokud jsou tyto údaje vytvářeny nebo zpracovávány poskytovateli při poskytování dotčených komunikačních služeb (článek 3). To zahrnuje rovněž údaje související s neúspěšnými pokusy o volání. Podle směrnice (čl. 5 odst. 1) nesmí být uchovávány údaje odhalující obsah sdělení.
18. Údaje se uchovávají s cílem zajistit dostupnost těchto údajů pro účely „vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech“ (čl. 1 odst. 1).
19. Směrnice o uchovávání údajů neobsahuje žádná další pravidla pro podmínky, za nichž mohou příslušné vnitrostátní orgány získat přístup k uchovávaným údajům. Toto je ponecháno na volném rozhodnutí členských států a nespadá to do oblasti působnosti směrnice. Článek 4 směrnice zdůrazňuje, že tato vnitrostátní pravidla by měla být v souladu s požadavky na nezbytnost a přiměřenost, které jsou stanoveny zejména Evropskou úmluvou o lidských právech.
20. Směrnice o uchovávání údajů úzce souvisí se směrnicí o soukromí a elektronických komunikacích. Tato směrnice, která upřesňuje a doplňuje obecnou směrnici o ochraně údajů 95/46/ES, stanoví, že členské státy by měly zajistit důvěrný charakter sdělení a souvisejících provozních

údajů ⁽²⁰⁾. Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích požaduje, aby provozní a lokalizační údaje generované při využívání služeb elektronické komunikace byly vymazány nebo anonymizovány, pokud již nejsou potřeba pro přenos sdělení s výjimkou údajů nadále potřebných pro účely účtování ⁽²¹⁾. Se souhlasem lze určité údaje zpracovávat po dobu nezbytnou pro poskytování služeb s přidanou hodnotou.

21. Na základě čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích mohou členské státy přijmout právní opatření s cílem omezit rozsah výše uvedených povinností, pokud toto omezení „představuje v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a úměrné opatření pro zajištění národní bezpečnosti (tj. bezpečnosti státu), obrany, veřejné bezpečnosti a pro prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů [...]“. Problematika uchovávání údajů je výslovně uvedena v čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích. Členské státy mohou na základě uvedených důvodů „přijmout právní opatření umožňující zadržení údajů na omezenou dobu“.
22. Záměrem směrnice o uchovávání údajů bylo sladit iniciativy členských států podle čl. 15 odst. 1 v oblasti uchovávání údajů pro vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů. Je třeba zdůraznit, že směrnice o uchovávání údajů představuje výjimku z obecné povinnosti zakotvené ve směrnici o soukromí a elektronických komunikacích, a to vymazávat údaje, jakmile již nejsou zapotřebí ⁽²²⁾.
23. Přijetím směrnice o uchovávání údajů byl do článku 15 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích vložen další odstavec 1a, v němž se uvádí, že čl. 15 odst. 1 se nevztahuje na údaje, které se podle směrnice o uchovávání údajů mají uchovávat pro účely stanovené v čl. 1 odst. 1 uvedené směrnice.
24. Jak bude dále rozvedeno v části IV.3 níže, hodnotící zpráva konstatuje, že čl. 15 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 písm. b) využilo několik členských států k použití údajů uchovávaných podle směrnice o uchovávání údajů také k jiným účelům ⁽²³⁾. EIOÚ toto označil za „právní mezeru“ v právním rámci, která brání účelu směrnice o uchovávání údajů, zejména vytvoření rovných podmínek v odvětví ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Viz článek 5 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích.

⁽²¹⁾ Viz článek 6 a 9 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích.

⁽²²⁾ Viz také pracovní skupina zřízená podle článku 29 ve zprávě ze dne 13. července 2010 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 13, s. 1.

⁽²³⁾ Viz s. 4 hodnotící zprávy. V tomto ohledu také viz 12. bod odůvodnění směrnice o uchovávání údajů.

⁽²⁴⁾ Viz projev ze dne 3. prosince 2010 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 9, s. 4.

⁽¹⁹⁾ Viz poznámka pod čarou 2.

III. OBECNÝ PRÁVNÍ RÁMEC EU SE PO LISABONU ZMĚNIL

25. Obecný právní rámec EU související se směrnicí o uchovávání údajů se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost značně změnil. Hlavní změnou bylo zrušení pilířové struktury, která v minulosti zavedla různé legislativní postupy a mechanismy pro přezkum v různých oblastech pravomoci EU.
26. Předchozí pilířová struktura v případě, že věc zakládala pravomoc EU v jednotlivých pilířích, pravidelně vyvolávala diskuse o správném právním základu určitého nástroje EU. Volba právního základu nebyla nevýznamná, protože vedla k různým legislativním postupům, které se týkaly například požadavků na hlasování v Radě (kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně) nebo zapojení Evropského parlamentu.
27. Tyto diskuse měly velký význam pro uchovávání údajů. Vzhledem k tomu, že cílem směrnice o uchovávání údajů byla harmonizace povinností pro poskytovatele, a tím také odstranění překážek vnitřního trhu, právní základ bylo možno nalézt v článku 95 předchozí Smlouvy o ES (bývalý první pilíř). Problematiku však bylo také možno pojmut z pohledu prosazování práva s tím, že účelem ukládání údajů je boj proti závažné trestné činnosti v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech podle předchozí Smlouvy o ES (bývalý třetí pilíř) ⁽²⁵⁾.
28. Směrnice o uchovávání údajů byla nakonec přijata na základě článku 95 předchozí Smlouvy o ES a upravuje pouze povinnosti pro poskytovatele. Směrnice nezahrnovala pravidla pro přístup k uchovávaným údajům a jejich využití ze strany donucovacích orgánů.
29. Platnost směrnice byla po jejím přijetí napadena u Soudního dvora. Bylo tvrzeno, že směrnice měla namísto z prvního pilíře vycházet ze třetího pilíře, protože účel, pro nějž se údaje mají uchovávat (vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů), spadá do pravomoci EU ve třetím pilíři ⁽²⁶⁾. Avšak vzhledem k tomu, že jednání příslušných orgánů bylo výslovně ponecháno mimo působnost dané směrnicí, dospěl Soudní dvůr k závěru, že směrnice správně vycházela ze Smlouvy o ES ⁽²⁷⁾.
30. EIOÚ již od počátku tvrdí, že pokud by EU měla přijmout nástroj týkající se uchovávání údajů, měl by upravovat povinnost poskytovatelů i oblast přístupu k údajům a jejich využití ze strany donucovacích orgánů. Ve svém stanovisku z roku 2005 k návrhu Komise EIOÚ zdůraznil, že přístup k údajům a jejich další užití příslušnými vnitrostátními orgány představuje zásadní a neoddělitelnou součást předmětné úpravy ⁽²⁸⁾.
31. Jak bude dále rozvedeno, negativní účinky skutečnosti, že EU upravuje pouze polovinu věci, byly touto hodnotící zprávou potvrzeny. Komise dospívá k názoru, že rozdíly ve vnitrostátních předpisech pro přístup k údajům a jejich další využití příslušnými vnitrostátními orgány vedly ke „značným komplikacím“ pro poskytovatele ⁽²⁹⁾.
32. Se zrušením pilířové struktury po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byly dvě příslušné pravomoci EU ve Smlouvě o fungování Evropské unie sloučeny, což umožňuje přijímání právních předpisů EU podle stejného legislativního postupu. Tyto nové souvislosti by umožnily přijetí nového, jednotného nástroje pro uchovávání údajů, jenž by upravoval povinnosti poskytovatelů i podmínky pro přístup k údajům a jejich další využití ze strany donucovacích orgánů. Jak bude vysvětleno v části IV.3 níže, práva na ochranu soukromí a údajů požadují, aby v případě, že bude zvažováno revidované opatření EU v oblasti uchovávání údajů, mělo by toto opatření věc alespoň upravovat v jejím plném rozsahu.
33. Lisabonská smlouva nejenže zrušila pilířovou strukturu, ale přiznala také dříve nezávazné Listině základních práv EU, která v člancích 7 a 8 zahrnuje také práva na ochranu soukromí a údajů, stejnou právní hodnotu jako Smlouvám ⁽³⁰⁾. Subjektivní právo na ochranu údajů bylo dále zahrnuto do článku 16 SFEU, čímž došlo k vytvoření samostatného právního základu pro nástroje EU v oblasti ochrany osobních údajů.
34. Ochrana základních práv je dlouhodobě jedním ze základních kamenů politiky EU a Lisabonská smlouva vedla k ještě intenzivnějšímu zaměření na tato práva v rámci EU. Změny vyplývající z Lisabonské smlouvy vedly Komisi k tomu, že v říjnu 2010 vyhlásila podporu „kultury základních práv“ ve všech fázích legislativního procesu a uvedla, že Listina základních práv EU by měla „při vývoji politik Unie [...] sloužit jako průvodce“ ⁽³¹⁾. EIOÚ se domnívá, že současný proces hodnocení nabízí Komisi vhodnou příležitost toto zaměření dokázat.

⁽²⁵⁾ První návrh pravidel EU o uchovávání údajů (rámcové rozhodnutí) vycházel z předchozí Smlouvy o EU a byl předložen Francií, Irskem, Spojeným královstvím a Švédskem. Viz dokument Rady 8958/04 ze dne 28. dubna 2004. Na tento návrh navazoval návrh Komise vycházející ze Smlouvy o ES. Viz KOM(2005) 438 ze dne 21. září 2005.

⁽²⁶⁾ Tento argument vycházel z rozsudku Soudního dvora v tzv. „věcech jmenné evidence cestujících“, viz rozsudek ESD ze dne 30. května 2006 ve věci *Parlament v. Rada a Komise*, C-317/05 a C-318/04.

⁽²⁷⁾ Viz rozsudek ESD ze dne 10. února 2009 ve věci *Irsko v. Parlament a Rada*, C-301/06, body 82–83.

⁽²⁸⁾ Viz bod 80 stanoviska z roku 2005. K tomuto také viz část IV.3 tohoto stanoviska.

⁽²⁹⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

⁽³⁰⁾ Viz čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU.

⁽³¹⁾ KOM(2010) 573 ze dne 19. října 2010, *Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií*, s. 4.

IV. SPLŇUJE SMĚRNICE O UCHOVÁVÁNÍ ÚDAJŮ POŽADAVKY NA OCHRANU SOUKROMÍ A ÚDAJŮ?

35. Hodnotící zpráva odhaluje několik slabín stávající směrnice o uchovávání údajů. Informace uvedené ve zprávě ukazují, že směrnice nesplnila svůj hlavní účel, totiž harmonizovat vnitrostátní právní předpisy týkající se uchovávání údajů. Komise konstatuje, že existují „značné“ rozdíly mezi transpozičními právními předpisy v oblasti účelového omezení, přístupu k údajům, doby uchovávání, ochrany a bezpečnosti údajů a statistiky⁽³²⁾. Podle Komise jsou rozdíly částečně způsobeny rozdílností, kterou směrnice výslovně stanovuje. Komise však uvádí, že nad rámec tohoto „rozdíly ve vnitrostátní úpravě uchovávání údajů představují pro poskytovatele značné komplikace“ a že „i nadále přetrvává nedostatek právní jistoty pro průmysl“⁽³³⁾. Je samozřejmé, že tento nedostatek harmonizace škodí všem zúčastněným stranám: občanům, ekonomickým subjektům i donucovacím orgánům.

36. Z hlediska ochrany soukromí a údajů hodnotící zpráva také odůvodňuje závěr, že směrnice o uchovávání údajů nesplňuje požadavky, které jsou kladeny právy na ochranu soukromí a údajů. Existuje zde několik nedostatků: nezbytnost uchovávání údajů, jak ji upravuje směrnice o uchovávání údajů, nebyla dostatečně prokázána, ochrana údajů mohla být každopádně upravena způsobem, jenž představuje menší zásah do soukromí, a směrnice o uchovávání údajů postrádá „předvídatelnost“. Tyto tři body budou dále rozvedeny níže.

IV.1 Nezbytnost uchovávání údajů, jak ji upravuje směrnice o uchovávání údajů, nebyla dostatečně prokázána

37. Zásah do práv na ochranu soukromí a údajů je povolen, pouze pokud je opatření nezbytné pro dosažení oprávněného cíle. Nezbytnost uchovávání údajů jako opatření pro prosazování práva byla neustále hlavním bodem diskuse⁽³⁴⁾. V návrhu směrnice bylo konstatováno, že omezení práv na ochranu soukromí a údajů jsou „nutná k dosažení obecně uznávaných cílů v oblasti prevence a boje s trestnou činností a terorismem“⁽³⁵⁾. EIOÚ však ve svém stanovisku z roku 2005 uvedl, že jej toto tvrzení nepřesvědčilo, jelikož pro ně musí být předloženy další důkazy⁽³⁶⁾. V 9. bodě odůvodnění směrnice o uchovávání údajů však bylo i bez poskytnutí jakýchkoli dalších důkazů uvedeno, že „se uchovávání údajů osvědčilo jako nezbytný a účinný vyšetřovací nástroj prosazování práva v několika členských státech“.

38. Vzhledem k nedostatku dostatečných důkazů EIOÚ namítal, že směrnice o uchovávání údajů vychází pouze z

předpokladu, že uchovávání údajů v podobě, v níž je zapracováno do směrnice o uchovávání údajů, představuje nezbytné opatření⁽³⁷⁾. EIOÚ proto vyzval Komisi a členské státy, aby hodnotící zprávu využily jako příležitost poskytnout další důkazy, které potvrzují, že předpoklad nezbytnosti opatření pro uchovávání údajů a způsob jeho úpravy ve směrnici o uchovávání údajů je opravdu správný.

39. K tomuto Komise v hodnotící zprávě uvádí, že „[v]ětšina členských států zastává stanovisko, že pravidla EU pro uchovávání údajů jsou i nadále nezbytným nástrojem pro prosazování práva, ochranu obětí a systémy trestního soudnictví“. Hovoří se také o tom, že uchovávání údajů hraje „velmi důležitou roli“ při vyšetřování trestných činů a že „je přinejmenším hodnotné a v některých případech nezbytné“, a uvádí se, že bez uchovávání údajů by odsouzení za určité trestné činy „možná nebyla nikdy vynešena“⁽³⁸⁾. Komise dospívá k závěru, že EU by proto měla „podpořit a regulovat uchovávání údajů jako nezbytné bezpečnostní opatření“⁽³⁹⁾.

40. Lze však pochybovat o tom, zda může Komise opravdu dospět k závěru, že uchovávání údajů považuje za nezbytný nástroj většina členských států. Není uvedeno, které členské státy tvoří tuto většinu, která by v EU o 27 členských státech měla činit nejméně 14 států tak, aby bylo možno hovořit o většině členských států. Počet členských států, které jsou konkrétně zmíněny v kapitole 5, z níž závěry vychází, je maximálně devět⁽⁴⁰⁾.

41. Dále se zdá, že Komise vychází hlavně z prohlášení členských států o tom, zda uchovávání údajů považují za nezbytný nástroj pro účely prosazování práva. Tato prohlášení však spíše naznačují, že dotčeným členským státům se zavedení pravidel EU pro uchovávání údajů zamlouvá, avšak nedokáží jako takové prokázat potřebnost uchovávání údajů jako nástroje prosazování práva, jenž je podporován a upravován EU. Prohlášení o nezbytnosti by měla být podložena dostatečnými důkazy.

42. Je pravdou, že prokázat nezbytnost opatření zasahujícího do soukromí není snadné. Zejména pak pro Komisi, která velkou měrou závisí na informacích poskytnutých členskými státy.

43. Pokud je však opatření již zavedeno, jako je tomu u směrnice o uchovávání údajů, a byly získány praktické zkušenosti, měl by být k dispozici dostatek kvalitativních a kvantitativních informací, které umožní posoudit, zda opatření opravdu funguje a zda bylo možno dosáhnout srovnatelných výsledků bez daného nástroje nebo

⁽³²⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

⁽³³⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

⁽³⁴⁾ Viz stanovisko EIOÚ z roku 2005. Viz také dopis početné skupiny organizací občanské společnosti ze dne 22. června 2010 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 10.

⁽³⁵⁾ KOM(2005) 438 ze dne 21. září 2005, s. 3.

⁽³⁶⁾ Viz body 17–22 stanoviska z roku 2005.

⁽³⁷⁾ Viz projev ze dne 3. prosince 2010 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 9.

⁽³⁸⁾ Všechny citace pochází ze s. 23 nebo 31 hodnotící zprávy.

⁽³⁹⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

⁽⁴⁰⁾ Česká republika, Slovinsko, Spojené království, Německo, Polsko, Finsko, Nizozemsko, Irsko a Maďarsko.

alternativními prostředky s nižším zásahem do soukromí. Tyto informace by měly představovat skutečný důkaz a měly by dokládat vztah mezi využitím a výsledkem⁽⁴¹⁾. Vzhledem k tomu, že se týkají směrnice EU, měly by tyto informace dále představovat praxi alespoň většiny členských států.

44. Po pečlivé analýze dochází EIOÚ k názoru, že ačkoli Komise zjevně vynaložila velké úsilí na sběr informací od vlád členských států, kvantitativní a kvalitativní informace poskytnuté členskými státy nepostačují pro potvrzení nezbytnosti uchovávání údajů v podobě, v níž je upravuje směrnice o uchovávání údajů. Byly sice poskytnuty zajímavé příklady jeho využití, avšak informace předložené ve zprávě obsahují příliš mnoho nedostatků k tomu, aby bylo možno dospět k obecnému závěru o nezbytnosti nástroje. Kromě toho by mělo být provedeno další zjišťování alternativních prostředků. Tyto dva body budou nyní podrobněji rozvedeny.

Kvalitativní a kvantitativní informace poskytnuté v hodnotící zprávě

45. Co se týká kvantitativních, statistických informací předložených zejména v kapitole 5 a v příloze hodnotící zprávy, chybí zásadní informace. Statistika například neuvádí účely, pro které byly údaje vyhledávány. Číselné údaje dále neprozrazují, zda veškeré údaje, o přístup k nimž bylo zažádáno, představovaly údaje, které byly uloženy v důsledku právní povinnosti uchovávat údaje, anebo pro obchodní účely. Nejsou rovněž poskytnuty žádné informace o výsledcích využití údajů. Pro učinění závěrů je dále problematické, že informace z různých členských států nejsou vždy plně srovnatelné a že v řadě případů tabulky představují pouze devět členských států.
46. Kvalitativní příklady předložené ve zprávě slouží pro lepší znázornění důležité role, kterou uchovávané údaje sehrály v určitých konkrétních situacích a v případných prospěch systému uchovávání údajů. Není však ve všech případech jasné, zda využití uchovávaných údajů bylo jediným prostředkem vyřešení příslušného trestného činu.
47. Některé příklady znázorňují nepostradatelnost opatření pro uchovávání údajů při boji s kyberkriminalitou. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že hlavní mezinárodní nástroj v této oblasti, Úmluva Rady Evropy o kyberkriminalitě, nepředpokládá uchovávání údajů jako opatření pro boj s kyberkriminalitou, avšak hovoří pouze o zajišťování údajů jako o vyšetřovacím nástroji⁽⁴²⁾.
48. Zdá se, že Komise přikládá značnou váhu příkladům, které poskytly členské státy a v nichž byly uchovávané údaje využity pro vyloučení přítomnosti podezřelých na místě

činu a pro potvrzení alibi⁽⁴³⁾. Ačkoli se jedná o zajímavé příklady způsobu využití údajů donucovacími orgány, nelze je předložit jako důkaz potřeby uchovávání údajů. Tento argument by měl být používán opatrně, protože by mohl být mylně chápán tak, že uchovávání údajů je nezbytné k prokázání nevinoty občanů, což by bylo obtížné uvést do souladu s presumpcí nevinoty.

49. Hodnotící zpráva pouze stručně hovoří o hodnotě uchovávání údajů v souvislosti s technologickým vývojem, konkrétněji pak s využíváním předplacených SIM karet⁽⁴⁴⁾. EIOÚ zdůrazňuje, že větší množství kvantitativních a kvalitativních informací o využívání nových technologií, na které se směrnice nevztahuje (což může platit o VoIP a sociálních sítích) by bylo poučné pro posouzení účinnosti směrnice.
50. Hodnotící zpráva je omezená, protože se převážně zaměřuje na kvantitativní a kvalitativní informace poskytnuté členskými státy, které směrnici o uchovávání údajů provedly. Bylo by však zajímavé zjistit, zda se vyskytly případně značné rozdíly mezi těmito členskými státy a členskými státy, které směrnici neprovedly. Zejména u členských států, v nichž byly právní předpisy provádějící směrnici zrušeny (Německo, Rumunsko a Česká republika), by bylo zajímavé zjistit, zda existují důkazy nárůstu či poklesu počtu úspěšných vyšetřování trestných činů buď před tímto zrušením či po něm.
51. Komise uznává, že statistické údaje a příklady dodané členskými státy jsou „určitým způsobem omezené“, avšak přesto dospívá k závěru, že tyto důkazy dokládají „velmi důležitou roli, jakou hrají uchovávané údaje při vyšetřování trestných činů“⁽⁴⁵⁾.

52. EIOÚ se domnívá, že Komise měla být k členským státům kritičtější. Jak bylo vysvětleno, politická prohlášení některých členských států o potřebnosti takového opatření nemohou sama o sobě odůvodnit akci na úrovni EU. Komise měla trvat na tom, aby členské státy předložily dostatečné důkazy, které prokázají nezbytnost tohoto opatření. Podle EIOÚ měla Komise přinejmenším podmínit svou podporu uchovávání údajů jako bezpečnostního opatření (viz s. 31 hodnotící zprávy) tím, že členské státy předloží v průběhu posouzení dopadů další důkazy.

Alternativní prostředky

53. Nezbytnost uchovávání údajů, jak je stanoveno směrnicí o uchovávání údajů, rovněž závisí na tom, zda neexistují alternativní opatření znamenající nižší zásah do soukromí, která mohla vést ke srovnatelným výsledkům. Toto bylo potvrzeno rozsudkem Soudního dvora ve věci *Schecke* v listopadu 2010, jímž byly zrušeny právní předpisy

⁽⁴¹⁾ K zásadě nezbytnosti a přiměřenosti viz také stanovisko EIOÚ ze dne 25. března 2011 k návrhu směrnice o jmenné evidenci osob, které je k dispozici na internetové stránce EIOÚ (<http://www.edps.europa.eu>) v sekci „Consultation“ (Konzultace) >> „Opinions“ (Stanoviska) >> „2011“.

⁽⁴²⁾ Viz také s. 5 hodnotící zprávy.

⁽⁴³⁾ Viz s. 24 hodnotící zprávy.

⁽⁴⁴⁾ Viz s. 25 hodnotící zprávy.

⁽⁴⁵⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

EU o zveřejňování jmen příjemců zemědělských fondů⁽⁴⁶⁾. Jedním z důvodů pro zrušení byla skutečnost, že Rada a Komise neuvažovaly o alternativních opatřeních, která by odpovídala cíli zveřejňování a přitom by představovala menší zásah do práva dotyčných osob na soukromí a na ochranu údajů⁽⁴⁷⁾.

54. Hlavní alternativou předloženou při diskuzi ohledně směrnice o uchovávání údajů je metoda zajišťování údajů (tzv. „quick freeze“ a „quick freeze plus“)⁽⁴⁸⁾. Obnáší dočasné zajištění či „zmrazení“ určitých údajů o telekomunikačním provozu a poloze, které se týkají pouze konkrétních podezřelých z trestné činnosti a které mohou být následně se soudním povolením dány k dispozici donucovacím orgánům.

55. Zajišťování údajů je sice v hodnotící zprávě zmíněno v souvislosti s výše uvedenou Úmluvou o kyberkriminalitě, avšak považuje se za nevhodné, protože „nezaručuje schopnost vytvořit důkazní materiál před soudním příkazem ani neumožňuje vyšetřování v případě, kdy osoba není známa, a neumožňuje, aby byly shromažďovány důkazy o pohybu osob, například obětí nebo svědků trestné činnosti“⁽⁴⁹⁾.

56. EIOÚ uznává, že pokud se namísto obsáhlého systému uchovávání údajů používá systém zajišťování údajů, je k dispozici méně informací. Avšak právě díky svému cílenějšímu charakteru představuje zajišťování údajů nástroj, který znamená menší zásah do soukromí z hlediska míry zásahu i počtu dotčených osob. Posouzení by se nemělo zaměřovat pouze na údaje, které jsou k dispozici, ale také na různé výsledky, kterých bylo pomocí obou systémů dosaženo. EIOÚ považuje podrobnější zkoumání tohoto opatření za odůvodněné a nepostradatelné. Mohlo by se tak stát v průběhu posouzení dopadů v nadcházejících měsících.

57. V tomto ohledu je politováníhodné, že v závěrech zprávy se Komise zavazuje prozkoumat, zda a případně jak přístup EU k zajišťování údajů může doplnit (tzn. nikoli nahradit) jejich uchovávání⁽⁵⁰⁾. Možnost sloučit jakýkoli druh režimu uchovávání s procesními zárukami, které obklopují různé způsoby zajišťování údajů, opravdu zasluží další zkoumání. EIOÚ však Komisi doporučuje, aby v průběhu posouzení dopadů také zvažila, zda by mohl systém zajišťování údajů nebo jiné alternativní prostředky plně nebo částečně nahradit stávající režim uchovávání údajů.

⁽⁴⁶⁾ Rozsudek ESD ze dne 9. listopadu 2010 ve věci *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 a C-93/09.

⁽⁴⁷⁾ Rozsudek ESD ve věci *Schecke*, bod 81.

⁽⁴⁸⁾ Metoda „quick freeze“ se týká tzv. „zmrazení“ provozních a lokalizačních údajů souvisejících s konkrétním podezřelým ode dne soudního povolení. Metoda „quick freeze plus“ rovněž zahrnuje „zmrazení“ údajů, která již mají poskytovatelé v držení pro účely účtování a předávání.

⁽⁴⁹⁾ Viz s. 5 hodnotící zprávy.

⁽⁵⁰⁾ Viz s. 32 hodnotící zprávy.

IV.2 Uchovávání údajů, jak je upraveno ve směrnici o uchovávání údajů, každopádně překračuje rámec toho, co je nezbytné

58. Podle EIOÚ informace v hodnotící zprávě neobsahují dostatečné důkazy, které by doložily nezbytnost opatření pro uchovávání údajů, jak je stanoveno směrnicí o uchovávání údajů. Hodnotící zpráva však umožňuje závěr, že směrnice o uchovávání údajů upravila uchovávání údajů způsobem, jenž překračuje rámec toho, co je nezbytné, nebo že alespoň nezajistila, aby uchovávání údajů nebylo takovýmto způsobem používáno. V tomto ohledu lze zdůraznit čtyři prvky.

59. Zaprvé nejasný účel opatření a široký pojem „příslušných vnitrostátních orgánů“ vedly k využívání uchovávaných údajů pro příliš širokou škálu účelů příliš mnoha orgánů. Dále neexistuje jednotnost v oblasti záruk a podmínek pro přístup k těmto údajům. Nikoli ve všech členských státech je například přístup podmíněn předchozím schválením soudním či jiným nezávislým orgánem.

60. Zadruhé se maximální doba uchovávání v délce dvou let zdá nad rámec toho, co je nezbytné. Statistické informace z řady členských států v hodnotící zprávě ukazují, že valná většina žádostí o přístup, konkrétně 86 %, se týká údajů ve stáří do šesti měsíců⁽⁵¹⁾. Šestnáct členských států si také ve svých právních předpisech zvolilo dobu uchovávání v délce 1 rok či méně⁽⁵²⁾. Toto silně nasvědčuje tomu, že maximální doba v délce dvou let překračuje rámec toho, co většina členských států považuje za nezbytné.

61. Dále pak neexistence jednotné doby uchovávání pro všechny členské státy vedla k různým rozcházejícím se vnitrostátním předpisům, z nichž mohou vzniknout komplikace, protože není vždy zřejmé, jaké vnitrostátní právo – v oblasti uchovávání údajů i v oblasti ochrany údajů – je použitelné v případě, že poskytovatelé ukládají údaje v jiném členském státě, než v jakém dojde k jejich shromáždění.

62. Zatřetí je nedostatečně harmonizována úroveň zabezpečení. Jedním z hlavních závěrů pracovní skupiny zřízené podle článku 29 v její zprávě z července 2010 byla skutečnost, že v různých členských státech existuje směsice zavedených bezpečnostních opatření. Zdá se, že Komise považuje bezpečnostní opatření ve stávající směrnici za dostačující, jelikož „neexistují konkrétní příklady závažného narušení soukromí“⁽⁵³⁾. Komise však zřejmě pouze požádala členské státy, aby o tomto podaly zprávu. Pro zhodnocení vhodnosti současných bezpečnostních pravidel a opatření je zapotřebí širší konzultace a konkrétnější vyšetření případů zneužití. I když v souvislosti se zprávou nejsou zmíněny žádné konkrétní případy narušení bezpečnosti, jako názorná výstraha slouží také narušení bezpečnosti údajů a skandály v oblasti provozních údajů a elektronických

⁽⁵¹⁾ Viz s. 22 hodnotící zprávy. 12 % souvisí s údaji starými šest až dvanáct měsíců a 2 % se týká údajů starších než jeden rok.

⁽⁵²⁾ Viz s. 14 hodnotící zprávy.

⁽⁵³⁾ Viz s. 30 hodnotící zprávy.

komunikací v některých členských státech. Tuto otázku nelze brát na lehkou váhu, protože bezpečnost uchovávaných údajů má zásadní význam pro systém uchovávání údajů jako takový, jelikož zajišťuje dodržování všech ostatních záruk⁽⁵⁴⁾.

63. Začtvrté ze zprávy není zřejmé, zda byla prokázána nezbytnost všech kategorií uchovávaných údajů. Jistým způsobem se pouze obecně rozlišuje mezi telefonickými a internetovými údaji. Některé členské státy zvolily zavedení kratší doby uchovávání pro internetové údaje⁽⁵⁵⁾. Z tohoto však nelze činit žádné obecné závěry.

IV.3 Směrnice o uchovávání údajů postrádá předvídatelnost

64. Další nedostatek směrnice o uchovávání údajů se týká skutečnosti, že postrádá předvídatelnost. Požadavek na předvídatelnost vyplývá z obecného požadavku čl. 8 odst. 2 EÚLP a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU, podle něhož by zásah měl být stanoven zákonem. Podle Evropského soudu pro lidská práva to znamená, že opatření by mělo mít právní základ v právních předpisech a mělo by odpovídat právnímu státu. To znamená, že zákon je náležitě přístupný a předvídatelný⁽⁵⁶⁾. Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk* rovněž zdůraznil, že právo by mělo být formulováno s dostatečnou přesností, aby občané mohli odpovídajícím způsobem přizpůsobit své chování⁽⁵⁷⁾. Právo musí dostatečně srozumitelným způsobem uvádět rozsah volnosti v rozhodování udělený příslušným orgánům a způsob jeho výkonu⁽⁵⁸⁾.

65. Také v kontrolním seznamu uvedeném ve sdělení Komise týkajícím se Listiny základních práv EU je jednou z otázek, na něž se má odpovědět, dotaz, zda je případné omezení základních práv formulováno „jasným a předvídatelným způsobem“⁽⁵⁹⁾. Ve svém sdělení týkajícím se přehledu o správě informací v prostoru svobody, bezpečnosti a práva Komise rovněž uvedla, že občané „mají právo vědět, jaké osobní údaje o nich jsou zpracovávány a vyměňovány, kým a za jakým účelem“⁽⁶⁰⁾.

66. V případě směrnice EU odpovědnost za soulad se základními právy, včetně požadavku na předvídatelnost, leží především na členských státech, které směrnici provádějí

⁽⁵⁴⁾ Viz také stanovisko EIOÚ z roku 2005, body 29–37. Viz také projev zástupce inspektora ze dne 4. května 2011, jenž je k dispozici na internetové stránce EIOÚ (<http://www.edps.europa.eu>) v sekci „Publications“ (Publikace) >> „Speeches & Articles“ (Projevy a články) >> „2011“.

⁽⁵⁵⁾ Viz s. 14 hodnotící zprávy.

⁽⁵⁶⁾ Viz rozsudek ESLP ve věci *S. a Marper* dle odkazu v poznámce pod čarou č. 7, bod 151.

⁽⁵⁷⁾ Rozsudek ESD ze dne 20. května 2003 ve věci *Österreichischer Rundfunk*, C-465/00, bod 77, a rozsudek ESLP ve věci *S. a Marper* dle odkazu v poznámce pod čarou č. 7, bod 95.

⁽⁵⁸⁾ Viz rozsudek ESLP ve věci *Malone* dle odkazu v poznámce pod čarou č. 8, body 66–68.

⁽⁵⁹⁾ KOM(2010) 573 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 31, s. 5.

⁽⁶⁰⁾ KOM(2010) 385 dle odkazu v poznámce pod čarou č. 17, s. 3.

do svých vnitrostátních právních předpisů. Je známým požadavkem, že toto provedení by mělo dodržovat základní práva⁽⁶¹⁾.

67. Komise také v hodnotící zprávě zdůrazňuje, že směrnice „sama o sobě nezaručuje, že uchovávané údaje jsou ukládány, vyhledávány a používány zcela v souladu s právem na soukromí a ochranu osobních údajů“. Připomíná, že „[o]dpovědnost zajistit, aby byla tato práva dodržována, leží na členských státech“⁽⁶²⁾.

68. EIOÚ se však domnívá, že směrnice EU sama o sobě by měla do jisté míry také splňovat požadavek na předvídatelnost. Neboli, v parafrázi rozsudku Soudního dvora ve věci *Lindqvist*, režim poskytovaný směrnicí by neměl „postrádat na předvídatelnosti“⁽⁶³⁾. Takto tomu je zejména v případě opatření EU, které požaduje, aby členské státy organizovaly rozsáhlé zásahy do práv občanů na ochranu soukromí a údajů. EIOÚ zastává názor, že EU má odpovědnost zajistit alespoň jasně definovaný účel a jasné uvedení toho, kdo může získat k údajům přístup a za jakých podmínek.

69. Tento postoj potvrzuje nový právní rámec vytvořený Lisabonskou smlouvou, která, jak bylo vysvětleno, rozšířila pravomoc EU v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a zavedla intenzivnější zaměření EU na dodržování základních práv.

70. EIOÚ si dovoluje připomenout, že požadavek na zvláštní účel a následný zákaz zpracovávání údajů způsobem neslučitelným s tímto účelem („zásada omezení účelu“) mají zásadní význam pro ochranu osobních údajů, jak ji potvrzuje článek 8 Listiny základních práv EU⁽⁶⁴⁾.

71. Hodnotící zpráva ukazuje, že volba ponechat přesnou definici toho, co představuje „závažný trestný čin“, a následně toho, co by mělo být považováno za „příslušné orgány“, na volném rozhodnutí členských států vedla k široké škále různých účelů, pro byly údaje využívány⁽⁶⁵⁾.

72. Komise uvádí, že „[v]ětšina členských států, které směrnici provedly, umožňuje v souladu s vnitrostátními právními předpisy přístup k uchovávaným údajům a jejich využití pro účely, které překračují účely uvedené ve směrnici, včetně prevence a boje proti trestné činnosti obecně a ohrožení života a zdraví“⁽⁶⁶⁾. Členské státy využívají „právní mezeru“ stanovenou čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích⁽⁶⁷⁾. Komise

⁽⁶¹⁾ Viz například rozsudek ESD ze dne 6. listopadu 2003 ve věci *Lindqvist*, bod 87.

⁽⁶²⁾ Viz s. 31 hodnotící zprávy.

⁽⁶³⁾ Rozsudek ESD ve věci *Lindqvist*, bod 84.

⁽⁶⁴⁾ Viz také článek 6 směrnice 95/46/ES.

⁽⁶⁵⁾ Viz s. 8 hodnotící zprávy.

⁽⁶⁶⁾ Viz s. 8 hodnotící zprávy.

⁽⁶⁷⁾ Jak bylo pojednáno v bodě 24 výše.

má za to, že tento stav nemusí vytvářet dostatečnou „předvídatelnost, což je podmínka každého legislativního opatření, které omezuje právo na soukromí“⁽⁶⁸⁾.

73. Za těchto okolností nelze říci, že směrnice o uchovávání údajů sama o sobě, a zejména ve spojení se směrnicí o soukromí a elektronických komunikacích, přináší srozumitelnost potřebnou pro splnění zásady předvídatelnosti na úrovni EU.

V. POSTUP DO BUDOUCA: MĚLY BY BÝT ZVÁŽENY VŠECHNY MOŽNOSTI

74. Analýza uvedená v předchozí části odůvodňuje závěr, že směrnice o uchovávání údajů nespĺňuje požadavky, které jsou stanoveny právy na ochranu soukromí a údajů. Je proto zřejmé, že směrnice o uchovávání údajů nemůže nadále existovat ve své současné podobě. V tomto ohledu Komise správně navrhuje revizi stávajícího rámce pro uchovávání údajů⁽⁶⁹⁾.

75. Avšak před navržením revidované verze směrnice:

- a) by se Komise měla v průběhu posouzení dopadů věnovat shromažďování dalších praktických důkazů z členských států s cílem prokázat nezbytnost uchovávání údajů jako opatření v rámci práva EU.
- b) Pokud bude většina členských států považovat uchovávání údajů za nezbytné, měly by tyto členské státy poskytnout Komisi kvantitativní a kvalitativní důkazy, které tuto nezbytnost doloží.
- c) Členské státy, které budou proti tomuto opatření pro uchovávání údajů, by měly Komisi poskytnout informace s cílem umožnit širší posouzení věci.

76. Při posouzení dopadů by mělo být dále zkoumáno, zda ke srovnatelným výsledkům mohly či stále mohou vést alternativní prostředky znamenající menší zásah do soukromí. Komise by v tomto měla převzít iniciativu, případně za podpory externích odborníků.

77. EIOÚ s potěšením zaznamenal, že Komise oznámila konzultaci se všemi příslušnými zúčastněnými stranami v průběhu posouzení dopadů⁽⁷⁰⁾. V tomto ohledu EIOÚ vyzývá Komisi, aby našla způsob, jak do této činnosti přímo zapojit občany.

78. Je třeba zdůraznit, že posouzení nezbytnosti a zkoumání alternativních prostředků znamenajících menší zásah do soukromí lze spravedlivě provádět pouze tehdy, jestliže všechny možnosti pro budoucnost směrnice zůstanou otevřeny. V tomto ohledu se zdá, že Komise vylučuje možnost směrnici zrušit ať již samostatně či v kombinaci s návrhem alternativního, cílenějšího opatření EU. EIOÚ proto Komisi vyzývá, aby v rámci posouzení dopadů důkladně zvážila i tyto možnosti.

79. O budoucí směrnici o uchovávání údajů lze uvažovat pouze tehdy, bude-li panovat shoda o potřebnosti pravidel EU z hlediska vnitřního trhu a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a bude-li v průběhu posouzení dopadů nezbytnost uchovávání údajů, podporovaného a upraveného Evropskou unií, dostatečně prokázána, a to včetně pečlivého zvážení alternativních opatření.

80. EIOÚ nepopírá významnou hodnotu uchovávaných údajů pro účely prosazování práva a zásadní roli, kterou toto uchovávání může hrát v konkrétních případech. Stejně jako německý Bundesverfassungsgericht EIOÚ nevylučuje, že náležitě definovaná povinnost uchovávat telekomunikační údaje může být za určitých velmi přísných podmínek odůvodněná⁽⁷¹⁾.

81. Jakýkoli budoucí dokument EU zaměřený na uchovávání údajů by měl proto splňovat tyto základní požadavky:

- Měl by být komplexní a měl by skutečně harmonizovat pravidla pro povinnost uchovávat údaje a pro přístup k těmto údajům a jejich další využití ze strany příslušných orgánů.
- Měl by být vyčerpávající, což znamená, že bude mít jasný a přesně stanovený účel a že právní mezera, která existuje na základě čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích, bude vyplněna.
- Měl by být přiměřený a neměl by překračovat rámec toho, co je nezbytné (v tomto ohledu viz připomínky učiněné v části IV.2 výše).

82. EIOÚ samozřejmě s ohledem na tyto základní podmínky pečlivě přezkoumá případný budoucí návrh věnovaný uchovávání údajů.

VI. ZÁVĚR

83. EIOÚ s potěšením zaznamenal, že Komise ve zprávě také zohlednila dopady směrnice na základní práva, ačkoli to článek 14 směrnice o uchovávání údajů přísně nevyžaduje.

84. Hodnotící zpráva ukazuje, že směrnice nespĺnila svůj hlavní účel, totiž harmonizovat vnitrostátní právní předpisy týkající se uchovávání údajů. Tento nedostatek harmonizace škodí všem zúčastněným stranám: občanům, ekonomickým subjektům i donucovacím orgánům.

85. Na základě hodnotící zprávy lze dospět k závěru, že směrnice o uchovávání údajů nespĺňuje požadavky, které jsou stanoveny právy na ochranu soukromí a údajů, a to z těchto důvodů:

- nezbytnost uchovávání údajů, jak ji upravuje směrnice o uchovávání údajů, nebyla dostatečně prokázána,
- uchovávání údajů mohlo být upraveno způsobem, který by znamenal menší zásah do soukromí,

⁽⁶⁸⁾ Viz s. 9 a 15 hodnotící zprávy.

⁽⁶⁹⁾ Viz s. 32–33 hodnotící zprávy.

⁽⁷⁰⁾ Viz s. 32–33 hodnotící zprávy.

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

- směrnice o uchovávání údajů postrádá předvídatelnost.
86. EIOU vyzývá Komisi, aby při posouzení dopadů důkladně zvážila všechny možnosti, včetně případného zrušení směrnice ať již samostatně či v kombinaci s návrhem alternativního, cílenějšího opatření EU.
87. O budoucí směrnici o uchovávání údajů by bylo možno uvažovat pouze tehdy, pokud by panovala shoda o potřebnosti pravidel EU z hlediska vnitřního trhu a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a pokud by v průběhu posouzení dopadů byla nezbytnost uchovávání údajů, podporovaného a upraveného Evropskou unií, dostatečně prokázána, a to včetně pečlivého zvážení alternativních opatření. Takovýto nástroj by měl splňovat tyto základní požadavky:
- Měl by být komplexní a měl by skutečně harmonizovat pravidla pro povinnost uchovávat údaje a pro přístup a další využití těchto údajů příslušnými orgány.
- Měl by být vyčerpávající, což znamená, že bude mít jasný a přesně stanovený účel a že právní mezera, která existuje na základě čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích, bude vyplněna.
- Měl by být přiměřený a neměl by překračovat rámec toho, co je nezbytné.

V Bruselu dne 31. května 2011.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů