Doporučení 02/2020 týkající se evropských základních záruk pro sledovací opatření

Přijato dne 10. listopadu 2020

Obsah

1. ÚVOD 4
2. ZÁSAHY DO ZÁKLADNÍCH PRÁV 6
3. EVROPSKÉ ZÁKLADNÍ ZÁRUKY 8
Záruka A – Zpracování údajů by se mělo zakládat na jasných, přesných a přístupných pravidlech 8
Záruka B – Je nutné prokázat nezbytnost a přiměřenost ve vztahu ke sledovaným legitimním cílům 10
Záruka C – Nezávislý mechanismus dohledu 12
Záruka D – Jednotlivec musí mít k dispozici účinnou nápravu 13
4. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY 14

Evropský sbor pro ochranu osobních údajů

s ohledem na čl. 70 odst. 1 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“),[1]

s ohledem na Dohodu o EHP, a zejména přílohu XI a protokol 37 uvedené dohody ve znění rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 154/2018 ze dne 6. července 2018[2],

s ohledem na články 12 a 22 svého jednacího řádu,

s ohledem na pracovní dokument pracovní skupiny zřízené podle článku 29 o odůvodnění zásahů do základních práv na soukromí a na ochranu osobních údajů prostřednictvím sledovacích opatření při předávání osobních údajů (evropské základní záruky), WP237,

PŘIJAL TATO DOPORUČENÍ

1. ÚVOD

1. V návaznosti na rozsudek ve věci Schrems I vycházely úřady v EU pro ochranu osobních údajů sdružené v pracovní skupině zřízené podle článku 29 z příslušné judikatury s cílem určit evropské základní záruky, které je třeba dodržovat, aby se zajistilo, že zásahy do práv na soukromí a na ochranu osobních údajů prostřednictvím sledovacích opatření při předávání osobních údajů nepřekročí rámec toho, co je v demokratické společnosti nezbytné a přiměřené.

2. Evropský sbor pro ochranu osobních údajů (dále jen „EDPB“) poukazuje na to, že evropské základní záruky vycházejí z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) týkající se článků 7, 8, 47 a 52 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a případně z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“) a upravující otázky sledování ve státech, které jsou smluvními stranami EÚLP.[3]

3. Účelem aktualizace tohoto dokumentu je dále rozvíjet evropské základní záruky, které byly původně vypracovány v reakci na rozsudek ve věci Schrems I[4], a to s přihlédnutím k vysvětlením poskytnutým SDEU (a ESLP) od jeho prvního zveřejnění, zejména v průlomovém rozsudku ve věci Schrems II.[5]

[1] Tento dokument se nezabývá případy předávání nebo dalšího sdílení, které spadají do oblasti působnosti směrnice o prosazování práva (směrnice (EU) 2016/680).

[2] Pokud se v tomto dokumentu hovoří o „členských státech”, rozumějí se tím „členské státy EHP“.

[3] V těchto doporučeních je pojem „základní práva“ odvozen z Listiny základních práv EU. Zároveň však také postihuje koncept „lidských práv“ obsažený v Evropské úmluvě o lidských právech.

[4] Rozsudek SDEU ze dne 6. října 2015, Maximillian Schrems proti Data Protection Commissioner, věc C-362/14, EU:C:2015:650 (dále jen „rozsudek ve věci Schrems I“).

[5] Rozsudek SDEU ze dne 16. července 2020, Data Protection Commissioner proti Facebook Ireland Ltd a Maximillianu Schremsovi, věc C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 (dále jen „rozsudek ve věci Schrems II“).

4. Ve svém rozsudku ve věci Schrems II SDEU uvedl, že přezkum rozhodnutí Komise 2010/87/EU o standardních smluvních doložkách pro předávání osobních údajů zpracovatelům usazeným ve třetích zemích vzhledem k článkům 7, 8 a 47 Listiny neodhalil žádnou skutečnost, která by mohla mít dopad na platnost tohoto rozhodnutí, zrušil však platnost rozhodnutí o štítu na ochranu soukromí. SDEU rozhodl, že rozhodnutí o štítu na ochranu soukromí je neslučitelné s čl. 45 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů ve spojení s články 7, 8 a 47 Listiny. Tento rozsudek tak může sloužit jako příklad, kdy sledovací opatření ve třetí zemi (v tomto případě Spojené státy, s ohledem na § 702 zákona o zabezpečování informací o činnostech cizí moci (Foreign Intelligence Surveillance Act, dále jen „zákon FISA“) a výkonný dekret 12 333), nejsou dostatečně omezena a nepodléhají ani prostředkům účinné nápravy, které by subjekty údajů měly mít k dispozici za účelem prosazování svých práv, jak vyžaduje právo EU, aby bylo možné považovat úroveň ochrany ve třetí zemi za „v zásadě rovnocennou“ úrovni ochrany zaručené v Evropské unii ve smyslu čl. 45 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

5. Důvody pro zneplatnění štítu na ochranu soukromí mají rovněž dopad na jiné nástroje pro předávání údajů[6]. I když Soudní dvůr vyložil čl. 46 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů v kontextu platnosti standardních smluvních doložek (dále jen „SSD“), jeho výklad se vztahuje na jakékoli předávání údajů do třetích zemí, které se dovolávají některého z nástrojů uvedených v článku 46 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.[7]

6. V konečném důsledku je na SDEU, aby posoudil, zda lze zásah do základního práva odůvodnit. V případě neexistence takového rozsudku a při použití ustálené judikatury jsou však úřady pro ochranu osobních údajů povinny posoudit jednotlivé případy buď z moci úřední, nebo na základě stížnosti a případ postoupit vnitrostátnímu soudu, pokud mají podezření, že předání údajů není v souladu s článkem 45, existuje-li rozhodnutí o odpovídající ochraně, nebo předání údajů pozastavit či zakázat, zjistí-li, že nelze dosáhnout souladu s článkem 46 obecného nařízení o ochraně osobních údajů a ochranu předávaných údajů požadovanou právem EU nelze zajistit jinými prostředky.

7. Účelem aktualizovaných evropských základních záruk je vymezit prvky, které umožní posoudit, zda lze sledovací opatření umožňující orgánům veřejné moci ve třetí zemi, tj. vnitrostátním bezpečnostním agenturám nebo donucovacím orgánům, přístup k osobním údajům, považovat za odůvodnitelný zásah, či nikoli.

8. Evropské základní záruky jsou totiž součástí posouzení, jež je třeba provést za účelem určení, zda třetí země poskytuje úroveň ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni zaručené v EU, avšak nemají samy o sobě za cíl vymezit všechny prvky, které jsou nezbytné k tomu, aby bylo možné mít za to, že třetí země takovou úroveň ochrany poskytuje v souladu s článkem 45 obecného nařízení o ochraně osobních údajů. Stejně tak nemají samy o sobě za cíl vymezit všechny prvky, které mohou být nezbytné při posuzování toho, zda právní režim třetí země brání vývozci údajů a dovozci údajů v zajištění vhodných záruk v souladu s článkem 46 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

[6] Viz bod 105 rozsudku ve věci Schrems II.
[7] Viz bod 92 rozsudku ve věci Schrems II.

9. Prvky uvedené v tomto dokumentu by proto měly být považovány za základní záruky, jejichž existenci je třeba ověřit ve třetí zemi při posuzování zásahu do práv na soukromí a na ochranu osobních údajů, který představuje sledovací opatření třetí země, a nikoli za výčet prvků, které mají prokázat, že právní režim třetí země poskytuje jako celek v zásadě rovnocennou úroveň ochrany.

10. Čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, tvoří obecné zásady práva Unie. Jak však SDEU připomíná ve své judikatuře, tato úmluva nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí.[8] Úroveň ochrany základních práv vyžadovaná v čl. 46 odst. 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů tak musí být určena na základě ustanovení tohoto nařízení vykládaných ve spojení se základními právy zaručenými Listinou. S ohledem na tuto skutečnost podle čl. 52 odst. 3 Listiny, pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou o lidských právech, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva, a proto, jak připomněl SDEU, musí být zohledněna judikatura ESLP týkající se práv, která jsou rovněž zakotvena v Listině základních práv Evropské unie, jakožto minimální úroveň ochrany pro výklad odpovídajících práv v Listině[9]. Podle poslední věty čl. 52 odst. 3 Listiny však „[t]oto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu."

11. Povaha základních záruk proto bude i nadále částečně založena na judikatuře ESLP, pokud Listina, jak ji vykládá SDEU, nestanoví vyšší úroveň ochrany, která předepisuje jiné požadavky než judikatura ESLP.

12. V tomto dokumentu jsou vysvětleny souvislosti a další podrobnosti týkající se čtyř evropských základních záruk.

2. ZÁSAHY DO ZÁKLADNÍCH PRÁV

13. Základní práva na respektování soukromého a rodinného života, včetně komunikace, a na ochranu osobních údajů jsou stanovena v článcích 7 a 8 Listiny a vztahují se na každého. Článek 8 dále stanoví podmínky pro zákonné zpracování osobních údajů a uznává právo na přístup a na opravu a rovněž stanoví, že na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.

14. „(O)perace spočívající v zajištění předání osobních údajů z členského státu do třetí země jako taková představuje zpracování osobních údajů"[10]. Pro tuto konkrétní operaci tedy platí články 7 a 8 Listiny a jejich ochrana se vztahuje i na předávané údaje, a proto se na subjekty údajů, jejichž osobní údaje jsou předávány do třetí země, musí vztahovat úroveň ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni ochrany zaručené v Unii.[11]

[8] Viz bod 98 rozsudku ve věci Schrems II.

[9] Viz bod 124, spojené věci C-511/18, C-512/18 a C-520/18, La Quadrature du Net a další (dále jen „rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další").

[10] SDEU, rozsudek ve věci Schrems II, bod 83.

[11] SDEU, rozsudek ve věci Schrems II, bod 96.

15. Podle SDEU, pokud je zpracováním osobních údajů fyzické osoby dotčeno základní právo na respektování soukromého života zakotvené v článku 7 Listiny, je dotčeno i právo na ochranu osobních údajů, neboť tyto způsoby zpracování osobních údajů spadají i pod článek 8 Listiny, a musí tedy nutně splňovat požadavky na ochranu údajů stanovené v tomto článku.[12]

16. Pokud jde o možný zásah do základních práv podle práva EU, povinnost uložená poskytovatelům služeb elektronických komunikací (...) spočívající v uchovávání provozních údajů pro účely jejich případného zpřístupnění příslušným vnitrostátním orgánům vyvolává otázky, jež se týkají slučitelnosti s články 7 a 8 Listiny[13]. Tytéž otázky vyvstávají i u jiných druhů zpracování údajů, jako je jejich předávání jiným osobám než uživatelům nebo přístup k těmto údajům za účelem jejich využití[14], což znamená zásah do těchto základních práv. Kromě toho přístup příslušných vnitrostátních orgánů k údajům představuje podle ustálené judikatury další zásah do tohoto základního práva.[15]

17. Pro účely zjištění zásahu do základního práva není podstatné, „zda dotyčné informace o soukromém životě představují citlivé údaje nebo zda dotyčné osoby utrpěly z důvodu tohoto zásahu případné nepříznivé následky“.[16] SDEU rovněž zdůraznil, že je nepodstatné, zda byly uložené údaje následně použity, či nikoli.[17]

18. Práva zakotvená v článcích 7 a 8 Listiny se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí být nahlížena ve vztahu k jejich společenské funkci.[18]

19. Listina obsahuje posouzení z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti k definici omezení práv, která chrání. Čl. 52 odst. 1 Listiny upřesňuje rozsah možných omezení článků 7 a 8 tím, že stanoví, že „každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“.

20. SDEU zopakoval, že právní úprava EU týkající se zásahu do základních práv zaručených články 7 a 8 Listiny „musí stanovit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití předmětného opatření a stanovit minimální požadavky, tak aby osoby, o jejichž osobní údaje jde, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit tyto údaje před rizikem zneužití“, zejména v případě, kdy jsou osobní údaje zpracovávány automaticky a „existuje značné riziko neoprávněného přístupu k těmto údajům“.[19]

[12] SDEU, rozsudek ve věci Schrems II, body 170–171.
[13] SDEU, věc C-623/17, Privacy International (dále jen „rozsudek ve věci Privacy International“), bod 60.
[14] SDEU, rozsudek ve věci Privacy International, bod 61.
[15] ESLP, rozsudek ve věci Leander, bod 48; ESLP, rozsudek ve věci Rotaru, bod 46; SDEU, rozsudek ve věci Digital Rights Ireland, bod 35.
[16] SDEU, rozsudek ve věci Schrems II, bod 171, včetně citované judikatury.
[17] SDEU, rozsudek ve věci Schrems II, bod 171, včetně citované judikatury.
[18] SDEU, rozsudek ve věci Privacy International, bod 63.
[19] SDEU, rozsudek ve věci Privacy International, bod 68 a judikatura v něm uvedená.

21. Podle SDEU ochrana práva na soukromí vyžaduje, aby výjimky z práva na ochranu osobních údajů a omezení tohoto práva „byly činěny v mezích toho, co je nezbytně nutné“. Kromě toho je třeba uvést do souladu cíl obecného zájmu se základními právy dotčenými daným opatřením, a to „vyváženým poměřením“ tohoto cíle s dotčenými právy.[20]

22. Přístup k osobním údajům, jejich uchovávání a další využívání ze strany orgánů veřejné moci v rámci sledovacích opatření proto nesmí překročit meze toho, co je nezbytně nutné, a to s ohledem na Listinu, jinak tato opatření „nelze v demokratické společnosti považovat za odůvodněná“.[21]

23. Čtyři evropské základní záruky, v podobě rozvedené v následující kapitole, mají dále upřesnit, jak posoudit míru zásahu do základních práv na soukromí a na ochranu osobních údajů v souvislosti se sledovacími opatřeními při předávání osobních údajů ze strany orgánů veřejné moci ve třetí zemi, a jaké právní požadavky se tudíž musí uplatnit, aby bylo možné posoudit, zda by takové zásahy byly podle Listiny přijatelné.

3. EVROPSKÉ ZÁKLADNÍ ZÁRUKY

24. Na základě analýzy judikatury má EDPB za to, že platné právní požadavky, z nichž lze vycházet, mají-li být omezení práv na ochranu osobních údajů a na soukromí, jež uznává Listina, odůvodnitelná, lze shrnout do čtyř evropských základních záruk:

A. Zpracování údajů by se mělo zakládat na jasných, přesných a přístupných pravidlech
B. Je nutné prokázat nezbytnost a přiměřenost ve vztahu ke sledovaným legitimním cílům
C. Měl by existovat nezávislý mechanismus dohledu
D. Jednotlivec musí mít k dispozici účinnou nápravu

25. Záruky vycházejí ze základních práv na soukromí a na ochranu osobních údajů, která se vztahují na všechny osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Záruka A – Zpracování údajů by se mělo zakládat na jasných, přesných a přístupných pravidlech

26. Podle čl. 8 odst. 2 Listiny by osobní údaje měly být mimo jiné zpracovávány „k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“,[22] jak připomněl SDEU v rozsudku ve věci Schrems II. Kromě toho podle čl. 52 odst. 1 Listiny každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou v rámci EU musí být stanoveno zákonem. Odůvodnitelný zásah do těchto práv a svobod tedy musí být v souladu se zákonem.

[20] SDEU, rozsudek ve věci Privacy International, bod 68 a judikatura v něm uvedená.
[21] SDEU, rozsudek ve věci Privacy International, bod 81.
[22] Viz bod 173 rozsudku ve věci Schrems II.

27. Tento právní základ by měl stanovit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití předmětného opatření a stanovit minimální požadavky[23]. Soudní dvůr dále připomněl, že „tato právní úprava musí být právně závazná ve vnitrostátním právu“[24]. V tomto ohledu SDEU objasnil, že posouzení použitelného práva třetí země by se mělo zaměřit na to, zda se jej fyzické osoby mohou dovolávat a domáhat před soudy[25]. Soudní dvůr tedy uvádí, že práva přiznaná subjektům údajů musí být vymahatelná; v případě, že fyzickým osobám nejsou přiznána vymahatelná práva vůči orgánům veřejné moci, úroveň poskytované ochrany nelze považovat za v zásadě rovnocennou úrovni ochrany vyplývající z Listiny, což je v rozporu s požadavkem uvedeným v čl. 45 odst. 2 písm. a) obecného nařízení o ochraně osobních údajů.[26]

28. Soudní dvůr dále zdůraznil, že právní úprava musí zejména vymezit okolnosti a podmínky, za nichž může být přijato opatření týkající se zpracovávání takových údajů[27] (viz níže v rámci záruky B vztah mezi těmito požadavky a zásadou nezbytnosti a zásadou proporcionality).

29. Kromě toho SDEU rovněž uvedl, že „požadavek, aby každé omezení výkonu základních práv bylo stanoveno zákonem, implikuje, že právní základ dovolující zásah do těchto práv musí sám definovat rozsah omezení výkonu dotyčného práva“.[28]

30. V neposlední řadě Evropský soud pro lidská práva „shledal, že není důvod uplatňovat odlišné zásady ve vztahu k dostupnosti a jasnosti pravidel upravujících odposlech individuální komunikace na jedné straně a ve vztahu k obecnějším sledovacím programům na straně druhé“[29]. ESLP rovněž objasnil, že právní základ by měl zahrnovat alespoň definici kategorií osob, které mohou být podrobeny sledování, omezení délky trvání opatření, postup, který je třeba dodržet při zkoumání, využívání a uchovávání získaných údajů, a preventivní opatření, která mají být přijata při sdělování údajů jiným stranám.[30]

31. Zásah musí být také předvídatelný, pokud jde o jeho účinky pro fyzickou osobu, aby jí byla poskytnuta přiměřená a účinná ochrana před svévolným zásahem a rizikem zneužití. V důsledku toho musí být zpracování založeno na přesném, jasném, ale také přístupném (tj. veřejném) právním základě[31]. ESLP v souvislosti s touto otázkou ve věci Zakharov připomněl, že „požadavek předvídatelnosti nelze v kontextu odposlechu komunikace vykládat stejně jako v mnoha jiných oblastech“. Upřesnil, že v souvislosti s tajnými opatřeními v oblasti dohledu, jako je odposlech komunikace, „se předvídatelností nerozumí skutečnost, že by jednotlivci měli být s to předvídat, kdy je pravděpodobné, že orgány veřejné moci mohou odposlouchávat jejich komunikaci, aby tomu mohli přizpůsobit své chování“. Avšak

[23] Viz body 175 a 180 rozsudku ve věci Schrems II a posudek 1/15 (dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017, bod 139 a citovaná judikatura.

[24] Viz bod 68, rozsudek ve věci Privacy International – je však třeba upozornit rovněž na to, že ve francouzském znění rozsudku používá Soudní dvůr výraz „réglementation“, který je širší než pouze akty Parlamentu.

[25] Viz bod 181, rozsudek ve věci Schrems II, v tomto bodě odkazuje SDEU na americkou prezidentskou politickou směrnici 28.

[26] Viz bod 181, rozsudek ve věci Schrems II.

[27] Viz bod 68, rozsudek ve věci Privacy International, ve vztahu k právu členského státu.

[28] Viz rozsudek ve věci Schrems II, bod 175 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ve věci Privacy International, bod 65.

[29] ESLP, rozsudek ve věci Liberty, bod 63.

[30] ESLP, rozsudek ve věci Weber a Saravia, bod 95.

[31] ESLP, rozsudek ve věci Malone, body 65 a 66.

vzhledem k tomu, že v této situaci jsou rizika svévole zřejmá, „je nezbytné mít jasná a podrobná pravidla pro odposlech telefonních hovorů, zejména se zřetelem k tomu, že technologie, jež jsou pro tyto účely k dispozici, jsou stále sofistikovanější. Vnitrostátní právo musí stanovit jasné meze použitelnosti těchto opatření, aby byly dotčeným osobám zřejmé okolnosti, za nichž se mohou orgány veřejné moci k jejich užití uchýlit.“[32]

Záruka B – Je nutné prokázat nezbytnost a přiměřenost ve vztahu ke sledovaným legitimním cílům

32. Podle první věty čl. 52 odst. 1 Listiny musí dále každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou respektovat podstatu těchto práv a svobod. Druhá věta čl. 52 odst. 1 Listiny stanoví, že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení těchto práv a svobod zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.[33]

33. Pokud jde o **zásadu proporcionality**, Soudní dvůr v souvislosti s právy členských států rozhodl, že otázka, zda může být omezení práv na soukromí a na ochranu osobních údajů odůvodněné, musí být posouzena na jedné straně na základě vyhodnocení **závažnosti zásahu**, který takové omezení představuje,[34] a na základě ověření, zda **význam cíle veřejného zájmu** sledovaného tímto omezením je přiměřený této závažnosti na straně druhé.[35]

34. V souvislosti s věcí La Quadrature du Net a další lze konstatovat, že SDEU rozhodl ve vztahu k právu členského státu, nikoli právu třetí země, že cíl ochrany národní bezpečnosti vzhledem ke svému významu odůvodňuje přijetí opatření, která představují závažnější zásahy do základních práv, než ta, která mohou být odůvodněna jinými cíli, jako je boj proti trestné činnosti. Shledal však, že tomu tak je, pokud existují dostatečně závažné důvody se domnívat, že dotčený stát čelí vážnému ohrožení národní bezpečnosti, které se prokáže jako skutečné, aktuální nebo předvídatelné a s výhradou splnění ostatních požadavků stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny.[36]

35. V tomto ohledu podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být výjimky z ochrany osobních údajů a její omezení činěny v mezích toho, co je nezbytně nutné[37]. Za účelem splnění tohoto požadavku musí předmětná právní úprava kromě stanovení jasných a přesných pravidel pro rozsah a použití

[32] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 229.

[33] Rozsudek ve věci Schrems II, bod 174.

[34] V této souvislosti Soudní dvůr například uvedl, že „zásah představovaný shromažďováním osobních údajů v reálném čase, které umožňují lokalizovat koncová zařízení, se jeví jako obzvláště závažný, neboť tyto údaje poskytují příslušným vnitrostátním orgánům prostředek k přesnému a trvalému sledování pohybu uživatelů mobilních telefonů (...)“ (rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další, bod 187, včetně citované judikatury).

[35] Rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další, bod 131.

[36] Body 136 a 137. Viz rovněž rozsudek ve věci Privacy International. Jak uvedl Soudní dvůr, takové hrozby se totiž svou povahou a zvláštní závažností liší od obecného rizika vzniku napětí nebo narušování, ač závažného, veřejné bezpečnosti. Bod 75. Například v rozsudku ve věci La Quadrature du Net a další Soudní dvůr konstatoval, že automatizovaná analýza provozních a lokalizačních údajů zahrnující plošně a bez rozlišení údaje osob používajících systémy elektronických komunikací představuje obzvláště závažný zásah, takže takové opatření může splnit požadavek přiměřenosti pouze v situacích, kdy dotčený členský stát čelí vážnému ohrožení národní bezpečnosti, které je prokázáno jako skutečné, aktuální nebo předvídatelné, a kromě jiných podmínek, za předpokladu, že doba uchovávání se omezí na to, co je nezbytně nutné (body 174–177).

[37] Rozsudek ve věci Schrems II, bod 176, včetně citované judikatury.

předmětného opatření stanovit minimální požadavky, tak aby osoby, jejichž údaje byly předány, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit jejich osobní údaje proti riziku zneužití. „Taková právní úprava musí zejména vymezit okolnosti a podmínky, za nichž může být přijato opatření týkající se zpracovávání takových údajů, čímž zaručí, že se zásah omezí na to, co je nezbytně nutné. Potřeba takových záruk je o to významnější v případě, kdy jsou osobní údaje zpracovávány automaticky.“[38]

36. V rozsudku ve věci Schrems II SDEU zdůraznil, že právní úprava třetí země, z níž nijak nevyplývá, že by existovala sebemenší omezení pro jí stanovené zmocnění k provádění sledovacích programů za účelem získání zahraničních zpravodajských informací, nemůže zajistit úroveň ochrany v zásadě rovnocennou úrovni ochrany zaručené Listinou. Podle příslušné judikatury totiž právní základ dovolující zásahy do základních práv musí k tomu, aby byl v souladu se zásadou proporcionality, sám definovat rozsah omezení výkonu dotyčného práva.[39]

37. Pokud jde o **zásadu nezbytnosti**, Soudní dvůr Evropské unie objasnil, že právní úprava, která „globálně dovoluje uchovávání všech osobních údajů všech osob, jejichž osobní údaje byly předány z Unie (...) bez jakéhokoli rozlišení, omezení nebo výjimky činěných v závislosti na sledovaném cíli a bez stanovení objektivního kritéria umožňujícího vymezit přístup veřejných orgánů k údajům a jejich následné využití pro konkrétní účely, striktně omezené a způsobilé odůvodnit zásah způsobený jak přístupem k těmto údajům, tak jejich využíváním“, není v souladu s touto zásadou[40]. Konkrétně právní úprava, která veřejným orgánům umožňuje globální přístup k obsahu elektronických komunikací, musí být považována za zasahující do podstaty základního práva na respektování soukromého života zaručeného článkem 7 Listiny.[41]

38. Obdobně, tentokrát však při posuzování práva členského státu, a nikoli práva třetí země, SDEU ve věci La Quadrature du Net a další rozhodl, že „právní úprava ukládající jako povinnost uchovávání osobních údajů musí vždy splňovat objektivní kritéria, která vytvářejí souvislost mezi uchovávanými údaji a sledovaným cílem“[42]. V téže souvislosti ve věci Privacy International SDEU rovněž rozhodl, že zákonodárce „musí vycházet z objektivních kritérií, na jejichž základě jsou vymezeny okolnosti

[38] Rozsudek ve věci Schrems II, bod 175.

[39] Rozsudek ve věci Schrems II, bod 180.

[40] Rozsudek ve věci Schrems I, bod 93 s dalšími odkazy. Viz však tentokrát ve vztahu k právu členského státu, a nikoli právu třetí země, rozsudek ve věci Privacy International, bod 71, včetně citované judikatury. V této věci Soudní dvůr uvedl, že vnitrostátní právní úprava, která poskytovatelům služeb elektronických komunikací ukládá povinnost plošně a nerozlišujícím způsobem zpřístupnit provozní a lokalizační údaje přenosem bezpečnostním a zpravodajským službám, překračuje meze toho, co je nezbytně nutné, a nelze ji v demokratické společnosti považovat za odůvodněnou, jak vyžaduje směrnice o soukromí a elektronických komunikacích ve spojení s Listinou (bod 81).

[41] Rozsudek ve věci Schrems I, bod 94.

[42] Rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další, bod 133. Soudní dvůr v této souvislosti potvrdil, že legislativní opatření, která jako preventivní opatření stanoví plošné a nerozlišující uchovávání provozních a lokalizačních údajů, jsou vyloučena směrnicí o soukromí a elektronické komunikaci vykládanou ve smyslu Listiny. Naproti tomu Soudní dvůr rozhodl, že v situacích vážného ohrožení národní bezpečnosti, které je prokázáno jako skutečné, aktuální nebo předvídatelné, může zákonodárce za účelem ochrany národní bezpečnosti povolit, aby poskytovatelé služeb elektronických komunikací uchovávali plošně a bez rozlišení provozní a lokalizační údaje. Takové opatření však musí splňovat zvláštní podmínky. Pokyn může být zejména vydán pouze na omezenou, nezbytně nutnou dobu, která může být prodloužena, pokud tato hrozba přetrvává (bod 168).

a podmínky, za nichž musí být příslušným vnitrostátním orgánům poskytnut přístup k dotčeným údajům“.[43]

Záruka C – Nezávislý mechanismus dohledu

39. EDPB připomíná, že k zásahu dochází v době shromažďování údajů, ale také v době, kdy orgán veřejné moci získá přístup k údajům za účelem jejich dalšího zpracování. ESLP několikrát uvedl, že jakýkoli zásah do práva na soukromí a ochranu osobních údajů by měl podléhat účinnému, nezávislému a nestrannému systému dohledu, který musí zajistit buď soudce, nebo jiný nezávislý orgán[44] (např. správní orgán nebo parlamentní orgán). Nezávislý dohled nad prováděním sledovacích opatření vzal Soudní dvůr v úvahu rovněž v rozsudku ve věci Schrems II.[45]

40. ESLP upřesňuje, že i když předchozí (soudní) povolení sledovacích opatření představuje důležitou záruku proti svévoli, je třeba věnovat pozornost také skutečnému fungování systému odposlechu, včetně kontrol a rovnováhy výkonu moci a existence či neexistence skutečného zneužití[46]. Ve věci Schrems II SDEU vzal v úvahu také rozsah dozorové úlohy mechanismu dohledu, který se nevztahoval na jednotlivá sledovací opatření.[47]

41. Pokud jde o právo členských států, Soudní dvůr EU určil řadu opatření, která jsou v souladu s právem EU pouze tehdy, pokud podléhají účinnému přezkumu ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu, jehož rozhodnutí je závazné. Cílem tohoto přezkumu je ověřit, že existuje situace odůvodňující předmětné opatření a že byly dodrženy podmínky a záruky, které musí být stanoveny[48]. Pokud jde o shromažďování provozních a lokalizačních údajů v reálném čase, měl by přezkum umožnit kontrolu *ex ante*, mimo jiné s ohledem na to, zda je povoleno pouze v mezích toho, co je nezbytně nutné. V řádně odůvodněných naléhavých případech mohou být opatření přijata bez takového předchozího přezkumu. Soudní dvůr však přesto vyžaduje, aby následný přezkum proběhl v krátké době.[49]

42. Pokud jde o nezávislost mechanismů dohledu ve vztahu ke sledování, mohla by být zohledněna zjištění SDEU týkající se nezávislosti orgánu v souvislosti s nápravou (viz níže v rámci záruky D). Kromě toho lze další prvky naleznout v judikatuře ESLP. ESLP konstatoval, že dává přednost tomu, aby za výkon dohledu odpovídal soudce. Není však vyloučeno, že odpovědnost může nést jiný subjekt, „jestliže je dostatečně nezávislý na výkonné moci“[50] a „na orgánech provádějících sledování a jsou mu svěřeny dostatečné pravomoci a kompetence vykonávat účinnou a trvalou kontrolu“.[51] ESLP doplnil, že při

[43] Rozsudek ve věci Privacy International, bod 78, včetně citované judikatury. V rozsudku ve věci Privacy International, pokud jde o přístup orgánu k osobním údajům poskytnutým podle práva členského státu, Soudní dvůr rozhodl, že „obecný přístup ke všem uloženým údajům bez jakékoli, byť i nepřímé souvislosti se sledovaným cílem nelze považovat za omezený na to, co je nezbytně nutné“ (body 77–78).

[44] ESLP, rozsudek ve věci Klass, body 17 a 51.

[45] Rozsudek ve věci Schrems II, body 179 a 183.

[46] ESLP, napadený rozsudek ve věci Big Brother Watch, body 319–320.

[47] Rozsudek ve věci Schrems II, bod 179.

[48] SDEU, rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další, body 168 a 189.

[49] SDEU, rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další, bod 189.

[50] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 258, rozsudek ve věci Iordachi a další proti Moldavsku, body 40 a 51, a rozsudek ve věci Dumitru Popescu proti Rumunsku, body 70–73.

[51] ESLP, rozsudek ve věci Klass, bod 56, a napadený rozsudek ve věci Big Brother Watch, bod 318.

posuzování nezávislosti je třeba zohlednit[52] „způsob jmenování a právní postavení členů orgánu dozoru“. To zahrnuje „osoby kvalifikované k výkonu soudní funkce, které jmenuje parlament nebo předseda vlády. Naproti tomu ministra vnitra – který byl nejen politický nominant a člen výkonné moci, ale přímo udílel příkazy k nasazování zvláštních sledovacích prostředků – za dostatečně nezávislého považovat nelze“[53]. ESLP rovněž „konstatuje, že je nezbytné, aby orgán dozoru měl přístup ke všem relevantním dokumentům, včetně utajovaných materiálů“[54]. V neposlední řadě ESLP bere v úvahu, „zda činnosti orgánu dozoru podléhají veřejné kontrole“.[55]

Záruka D – Jednotlivec musí mít k dispozici účinnou nápravu

43. Poslední evropská základní záruka souvisí s právy osob na nápravu. Mají-li dotčené osoby za to, že nejsou nebo nebyla dodržena jejich práva, musí mít k dispozici účinné prostředky nápravy k uspokojení svých práv. SDEU v rozsudku ve věci Schrems I konstatoval, že „právní úprava, která nestanoví procesním subjektům žádnou možnost využít právních prostředků s cílem získat přístup k osobním údajům, které se jich týkají, nebo dosáhnout opravy či výmazu těchto údajů, nerespektuje podstatu základního práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny. Čl. 47 první pododstavec Listiny totiž vyžaduje, aby každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, měl za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“[56]

44. Při posuzování právních předpisů členského státu, které umožňují shromažďování provozních a lokalizačních údajů v reálném čase, měl Soudní dvůr za to, že je nezbytné oznámení dotčeným osobám s ohledem na to, „aby dotčené osoby mohly vykonávat svá práva podle článků 7 a 8 Listiny požadovat přístup ke svým osobním údajům, které jsou předmětem těchto opatření, a případně dosáhnout jejich opravy či výmazu, jakož i využít v souladu s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny účinné prostředky nápravy před soudem“[57]. Uznal však rovněž, že k oznámení osobám, jejichž údaje byly shromážděny nebo analyzovány, musí dojít pouze v rozsahu, v němž toto oznámení již neohrožuje úkoly, za něž jsou tyto orgány odpovědné, a teprve v okamžiku, kdy tyto úkoly již neohrožuje.[58]

45. Rovněž pro ESLP je otázka účinných prostředků nápravy neoddělitelně spjata s oznámením sledovacího opatření dotyčné osobě po skončení sledování. ESLP zejména konstatoval, že „dotčená osoba má v zásadě jen malý prostor k tomu, aby se obrátila na soud, pokud není informována o opatřeních přijatých bez jejího vědomí, a nemá tudíž možnost napadnout jejich legalitu zpětně nebo pokud jakákoli osoba, která má podezření, že její komunikace je nebo byla odposlouchávána, nemá možnost se obrátit na soudy – pravomoc soudů tudíž nezávisí na oznámení odposlouchávanému subjektu, že došlo k odposlechu jeho komunikace“[59]. ESLP tak uznal, že v některých případech oznámení učiněno být nemusí, účinná právní ochrana však poskytnuta být musí. V tomto případě ESLP objasnil, například ve věci Kennedy, že soud nabízí dostatečné možnosti nápravy, pokud splňuje řadu kritérií, tj. jedná-li se o nezávislý a nestranný orgán, jenž přijal vlastní jednací řád a jenž je složený z členů, kteří

[52] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 278.
[53] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 278.
[54] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 281.
[55] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 283.
[56] SDEU, rozsudek ve věci Schrems I, bod 95.
[57] Viz bod 190, rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další a SDEU, posudek 1/15, bod 220.
[58] Viz bod 191, rozsudek ve věci La Quadrature du Net a další.
[59] ESLP, rozsudek ve věci Zakharov, bod 234.

musí zastávat nebo zastávali vysokou soudní funkci nebo musí být zkušenými advokáty, a pokud lze podat stížnost bez toho, aby bylo nutné nést důkazní břemeno[60]. Při posuzování stížností fyzických osob by soud měl mít přístup ke všem relevantním informacím,[61] včetně utajovaných materiálů. V neposlední řadě by měl mít pravomoc napravovat nedodržování předpisů.[62]

46. Článek 47 Listiny odkazuje v anglické verzi na „tribunal“, přičemž v jiných jazykových verzích než v angličtině se dává přednost výrazu „soud“,[63] zatímco EÚLP ukládá členským státům pouze povinnost v tomto smyslu: „každý, jehož práva a svobody (...) byly porušeny, musí mít účinné prostředky nápravy před vnitrostátním orgánem“,[64] což nemusí nutně být justiční orgán.[65]

47. SDEU v souvislosti s rozsudkem ve věci Schrems II při posuzování přiměřenosti úrovně ochrany ve třetí zemi zopakoval, že „procesním subjektům musí být dána možnost využít právních prostředků před nezávislým a nestranným soudem s cílem získat přístup k osobním údajům, které se jich týkají, nebo dosáhnout opravy či výmazu těchto údajů“[66]. V téže souvislosti má SDEU za to, že účinnou právní ochranu proti takovým zásahům může zajistit nejen soud, ale také orgán,[67] který nabízí záruky v zásadě rovnocenné zárukám vyžadovaným v článku 47 Listiny. V rozsudku ve věci Schrems II SDEU zdůraznil, že je třeba zajistit nezávislost soudu nebo orgánu, zejména na výkonné moci, se všemi nezbytnými zárukami, a to i pokud jde o podmínky odvolání nebo zrušení jmenování,[68] a že pravomoci, které by měly být soudu svěřeny, musí být v souladu s požadavky článku 47 Listiny. V tomto ohledu musí být tomuto orgánu[69] svěřena pravomoc přijímat rozhodnutí, která jsou pro zpravodajské služby závazná, v souladu s právními zárukami, jichž by se mohly dovolávat subjekty údajů.[70]

4. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

48. Čtyři evropské základní záruky je třeba považovat za klíčové prvky, které je třeba uplatňovat při posuzování míry zásahu do základních práv na soukromí a na ochranu osobních údajů. Neměly by být posuzovány nezávisle, neboť jsou úzce provázané, ale celkově by měly přezkoumávat příslušnou právní úpravu v souvislosti se sledovacími opatřeními, minimální úrovní záruk na ochranu práv subjektů údajů a prostředky nápravy stanovenými vnitrostátním právem třetí země.

[60] ESLP, rozsudku ve věci Kennedy, bod 190.

[61] EDPB konstatuje, že Komisař Rady Evropy pro lidská práva se domnívá, že platí tzv. pravidlo „třetích stran“ – podle něhož mohou zpravodajské agentury v jedné zemi, které poskytují údaje zpravodajským agenturám v jiné zemi, uložit přijímajícím agenturám povinnost nesdělovat předávané údaje jakékoli třetí straně – přičemž toto pravidlo by se nemělo vztahovat na orgány dohledu, aby nebyla narušena možnost účinné právní ochrany (tematický dokument o demokratickém a účinném dohledu nad vnitrostátními bezpečnostními službami).

[62] ESLP, rozsudek ve věci Kennedy, bod 167.

[63] Anglický výraz „tribunal“ se například v německé verzi překládá jako „Gericht“ a v nizozemské verzi jako „gerecht“.

[64] Článek 13 EÚLP.

[65] ESLP, rozsudek ve věci Klass, bod 67.

[66] Viz bod 194, rozsudek ve věci Schrems II.

[67] Viz bod 197, rozsudek ve věci Schrems II, ve kterém Soudní dvůr výslovně používá toto slovo.

[68] Viz bod 195, rozsudek ve věci Schrems II.

[69] Viz bod 197, rozsudek ve věci Schrems II, ve kterém Soudní dvůr výslovně používá toto slovo.

[70] Viz bod 196, rozsudek ve věci Schrems II.

49. Tyto záruky vyžadují určitou míru výkladu, zejména proto, že právní předpisy třetí země nemusí být totožné s právním rámcem EU.

50. Jak uvedl ESLP ve věci Kennedy, „posouzení závisí na všech okolnostech dané věci, jako je povaha, rozsah a doba trvání případných opatření, důvody pro jejich nařízení, orgány příslušné k jejich povolování, provádění a dozoru nad nimi a druh prostředků nápravy stanovených vnitrostátními právními předpisy“.[71]

51. V důsledku toho může posouzení sledovacích opatření třetí země z hlediska evropských základních záruk vést ke dvěma závěrům:

- Dotčené právní předpisy třetí země nezajišťují požadavky evropských základních záruk: v tomto případě by právní předpisy třetí země nenabízely úroveň ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni ochrany zaručené v EU.

- Dotčené právní předpisy třetí země jsou v souladu s evropskými základními zárukami.

52. Při posuzování přiměřenosti úrovně ochrany podle článku 45 obecného nařízení o ochraně osobních údajů bude Komise muset posoudit, zda jsou evropské základní záruky splněny v rámci prvků, které mají být považovány za záruky toho, že právní předpisy třetí země zajišťují jako celek úroveň ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni ochrany zaručené v EU.

53. Pokud se vývozci údajů spolu s dovozci údajů dovolávají vhodných záruk podle článku 46 obecného nařízení o ochraně osobních údajů, musí s ohledem na požadavky právních předpisů třetí země, které se konkrétně vztahují na předávané údaje, zajistit, aby bylo skutečně dosaženo úrovně ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni ochrany zaručené v EU. Zejména v případech, kdy právní předpisy třetí země požadavky evropských základních záruk nesplňují to znamená zajistit, aby dotčené právní předpisy nezasahovaly do záruk a požadavků souvisejících s předáváním údajů, s cílem i přesto zajistit úroveň ochrany, která je v zásadě rovnocenná úrovni ochrany zaručené v EU.

54. EDPB vydal další pokyny a doporučení, které je třeba při tomto posuzování vzít v úvahu, a to v závislosti na nástroji pro předávání údajů, který má být použit, a na nutnosti poskytnout vhodné záruky, včetně případných dalších opatření.[72]

55. Kromě toho je třeba poznamenat, že evropské základní záruky vycházejí z toho, co vyžaduje zákon. EDPB zdůrazňuje, že evropské základní záruky jsou založeny na základních právech, která platí pro všechny bez ohledu na státní příslušnost.

56. EDPB znovu opakuje, že evropské základní záruky jsou referenční normou při posuzování zásahů, které s sebou nesou sledovací opatření třetích zemí v souvislosti s mezinárodním předáváním údajů. Tyto normy vyplývají z právních předpisů EU a judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, které jsou pro členské státy závazné.

[71] ESLP, rozsudek ve věci Kennedy, bod 153.
[72] Referenční rámec pro odpovídající ochranu WP 254 rev.01, v revidovaném znění přijatém dne 6. února 2018; doporučení EDPB 01/2020 týkající se opatření, která doplňují nástroje k předávání údajů, aby bylo zajištěno dodržování úrovně ochrany osobních údajů zaručené v EU, 10. listopadu 2020.