



**1806/16/CS
WP 239**

**Stanovisko č. 2/2016 ke zveřejňování osobních údajů ve veřejném sektoru pro účely
transparentnosti**

Přijaté dne 8. června 2016

Tato pracovní skupina byla zřízena podle článku 29 směrnice 95/46/ES. Jedná se o nezávislý evropský poradní orgán ve věci ochrany údajů a soukromí. Její úkoly jsou popsány v článku 30 směrnice 95/46/ES a článku 15 směrnice 2002/58/ES.

Její sekretariát je na Ředitelství C (Základní práva a občanství Unie) Evropské komise, Generální ředitelství pro spravedlnost, B-1049 Brusel, Belgie, kancelář MO-59 02/013.

Internetové stránky: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

1. ÚVOD

1.1 OBLAST PŮSOBNOSTI STANOVISKA

Toto stanovisko vysvětluje, jak uplatňovat zásady ochrany údajů při zpracování a zveřejňování osobních údajů pro účely transparentnosti ve veřejném sektoru, zejména jedná-li se o protikorupční opatření a o řešení a prevenci střetů zájmů¹. Účelem tohoto stanoviska není určit, které informace by měly být dostupné prostřednictvím přístupu k veřejným dokumentům či předpisům členských států EU o svobodě informací², neomezuje míru dostupnosti těchto veřejných informací stanovenou vnitrostátními předpisy a nezabývá se ani prováděním nařízení (ES) č. 45/2001 a nařízení (ES) č. 1049/2001³, která jsou platná pro instituce a orgány EU.

Obecně se může po orgánech veřejného sektoru požadovat, aby shromažďovaly, zaznamenávaly a uchovávaly informace o svých aktivitách a aktivitách svého personálu a aby tyto informace zpřístupňovaly veřejnosti, obvykle prostřednictvím oficiálních internetových stránek. Takové zpracovávání informací s velkou pravděpodobností zahrnuje zpracování osobních údajů i jejich šíření mezi veřejnost.

Toto stanovisko je určeno vnitrostátním legislativním orgánům, vnitrostátním vládám, úřadům nebo agenturám a dalším odpovědným institucím (dále jen „odpovědné instituce“) veřejného sektoru, které se zabývají protikorupčními opatřeními, opatřeními pro předcházení střetům zájmů a dalšími povinnostmi spojenými s transparentností, a také úřadům zabývajícím se ochranou údajů. Předkládá doporučení založená na obecné shodě o rámci pro ochranu údajů, jímž se takové zpracovávání údajů řídí. Konkrétně se stanovisko zabývá obecným prováděním zásad o hodnotě směrnice 95/46/ES⁴ a obecného nařízení o ochraně osobních údajů (dále jen „ONOU“).

Články 1 a 4 směrnice 95/46/ES vyžadují, aby členské státy ochraňovaly základní práva a svobody fyzických osob, zejména jejich právo na soukromí, pokud jde o zpracování osobních údajů. Členské státy také zajišťují, aby zpracování osobních údajů jako součást protikorupčních opatření zaměřených na řešení možných střetů zájmů a další povinnosti

¹ Veřejný sektor – pro účely tohoto stanoviska se veřejným sektorem rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty, aniž jsou dotčeny definice stanovené v právních předpisech členských států.

² Pro informaci viz stanovisko č. 6/2013 k veřejně přístupným údajům a opakovanému použití informací veřejného sektoru publikované pracovní skupinou pro ochranu údajů zřízené podle článku 29.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

⁴ Směrnice 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

spojené s transparentností podléhaly vnitrostátním ustanovením, která přijmou na základě této směrnice a ONOÚ.

1.2 CÍL STANOVISKA

Cílem tohoto stanoviska je poskytnout zákonodárcům a odpovědným institucím členských států praktický návod, doporučení a příklady osvědčených postupů ohledně způsobů, jak zajistit dodržování práva na ochranu údajů a zároveň vyhovět a uspokojit oprávněný veřejný zájem na transparentnosti tam, kde příslušné legislativní a politické iniciativy vyžadují šíření informací týkajících se fyzické osoby. Pojem „transparentnost“⁵ souvisí se zásadami otevřenosti, řádné správy a řádného řízení zakotvenými ve Smlouvách⁶ a v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“)⁷.

Nestrannost, transparentnost a profesionální chování subjektů veřejného sektoru jsou považovány za klíčové prostředky k zajištění špičkové úrovně a kvality při vykonávání příslušných veřejných funkcí. Mezi právy subjektů veřejného sektoru na ochranu údajů⁸ na jedné straně a veřejným zájmem, aby tito jednotlivci transparentně plnili své povinnosti a závazky, na straně druhé je třeba nastolit rovnováhu. Zveřejňování podrobností o soukromých zájmech subjektů veřejného sektoru je součástí řady opatření využívaných k řešení možných střetů zájmů a k posílení odpovědnosti a důvěry ze strany veřejnosti. Zatímco právní předpisy a nařízení, které se zabývají střety zájmů, se vzájemně liší, toto stanovisko radí, jak zajistit stejnou míru ochrany údajů subjektům veřejného sektoru ve všech členských státech.

2. PRÁVNÍ RÁMEC

Článek 7 Listiny EU stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Navíc článek 8 Listiny kromě jiného stanoví, že každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají. Osobní údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Dále článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“) stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a že státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

⁵ Touto zmínkou nejsou dotčeny specifické definice stanovené ve vnitrostátních právních předpisech a politikách a jejím cílem je výhradně napomoci k porozumění tomuto stanovisku.

⁶ Viz články 10 a 11 Smlouvy o Evropské unii a články 15 a 298 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁷ Viz článek 41 Listiny EU.

⁸ Právo na ochranu údajů má být chápáno jako právo chráněné směrnicí o ochraně údajů a ONOÚ.

Článek 7 směrnice 95/46/ES obsahuje kritéria pro zákonné zpracování údajů a stanoví základní zásady zpracování osobních údajů (článek 6 směrnice 95/46/ES). Body odůvodnění ONOÚ stanoví, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru ponechává nedotčenu a nijak neovlivňuje úroveň ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů podle ustanovení předpisů Unie a vnitrostátních předpisů.

Podle článku 10 EÚLP má každý právo na svobodu projevu. EÚLP při několika příležitostech uznává, že toto právo zahrnuje „právo veřejnosti být řádně informována“ a „právo přijímat informace“ v případech, které se vztahují nejen k médiím nebo k profesionálním novinářům⁹.

Vzhledem ke zmíněným ustanovením se doporučuje, aby se při zpracování osobních údajů v kontextu opatření v oblasti střetu zájmů a související transparentnosti přihlíželo k následujícím zásadám.

3. ZÁSADY ZPRACOVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Článek 6 směrnice 95/46/ES stanoví, že osobní údaje musejí být:

- zpracovány korektně a zákonným způsobem,
- shromažďovány pro stanovené účely, výslovně vyjádřené a legitimní, a nesmějí být dále zpracovávány způsobem neslučitelným s těmito účely,
- přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány a/nebo dále zpracovávány,
- přesné, a je-li to nezbytné, i aktualizované,
- uchovávány ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné pro uskutečnění cílů, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány.

Zmíněné požadavky jsou v souladu s týmiž ustanoveními v ONOÚ.

⁹ Nicméně donedávna ESLP uváděl, že svobodu přijímat informace, jak ji zaručuje článek 10, nelze vykládat tak, že by ukládala na stát pozitivní závazek šířit informace nebo je odhalovat veřejnosti (viz případy *Leander vs. Švédsko* (1987), *Gaskin vs. Spojené království* (1989), *Guerra vs. Itálie* (1998) a *Sîrbu vs. Moldavsko* (2004)). Teprve ve dvou nedávných případech Soud ukázal posun k širší interpretaci pojmu svoboda informací (viz rozhodnutí z roku 2006 o přípustnosti použití v případě sdružení *Jihočeské matky vs. Česká republika* a rozhodnutí z roku 2009 v případě *Társaság a Szabadságjogokért vs. Maďarsko*).

3.1 KOREKTNÍ A ZÁKONNÉ ZPRACOVÁNÍ

Právní základ pro zpracování osobních dat v souvislosti s opatřeními v oblasti střetů zájmů je zakotvený v čl. 7 písm. c) směrnice 95/46/ES¹⁰. Ten stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno, pouze pokud je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce. V této souvislosti se zpracování dat musí řídit právními předpisy¹¹. Nemělo by docházet k zavádění obecných a celoplošných ustanovení, aby správce neměl příliš velkou volnost ve způsobu plnění právních povinností¹².

Za těchto okolností mají zákonodárci povinnost zajistit rovnováhu mezi právními závazky a různými zájmy zainteresovaných stran. Právní předpisy by samozřejmě měly být slučitelné s právem na soukromý a rodinný život a na ochranu osobních údajů v souladu s článkem 8 EÚLP a s články 7 a 8 Listiny EU¹³. Z toho vyplývá, že právní povinnost zpracování osobních údajů by měla být plněna, pouze je-li to nezbytné, a v míře odpovídající oprávněnosti sledovaných cílů a měla by splňovat zásadu omezení účelu.

Instituce se v této souvislosti mohou opřít také o čl. 7 písm. e) směrnice 95/46/ES jako o základ pro zpracování osobních údajů. Když instituce rozhodují, zda postupy zpracování splňují podmínky čl. 7 písm. e) a zároveň zohledňují různé zájmy, které mohou být ohroženy, musí se ujistit, že:

- zpracování je úkol prováděný ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci¹⁴,
- zpracování je nezbytné ke splnění tohoto úkolu nebo k výkonu veřejné moci (tzn. takové úkony musí být přiměřené danému cíli a nepřesáhnout míru, která je nezbytná k jeho dosažení).

¹⁰ Pro podrobnější analýzu viz stanovisko 6/2014 vymezení pojmu oprávněné zájmy správce údajů na základě článku 7 směrnice 95/46/ES, WP217. V některých zemích je možné opřít se o čl. 7 písm. f) jako základ při zpracování tohoto typu údajů.

¹¹ Ve stanovisku 6/2014 pracovní skupina podle článku 29 určila, že pro uplatnění čl. 7 písm. c) musí být povinnost vyžadována zákonem, který musí splnit veškeré náležité podmínky, aby povinnost byla platná a závazná. V této souvislosti pracovní skupina podle článku 29 upozornila, že „právní předpisy mohou v některých případech stanovit pouze obecný cíl, zatímco konkrétnější povinnosti jsou stanoveny na jiné úrovni, například v sekundárních právních předpisech nebo v závazném rozhodnutí veřejného orgánu v konkrétním případě“. V této souvislosti bod odůvodnění 41 ONOÚ vysvětluje, že „odkazy v tomto nařízení na právní základ či legislativní opatření neznamenají nutně legislativní akt přijatý parlamentem, aniž jsou dotčeny požadavky vyplývající z ústavního řádu dotčeného členského státu“. Viz také čl. 6 odst. 3 ONOÚ.

¹² Tamtéž

¹³ Viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20. května 2003. Rundfunk, spojené věci C-465/00, C-138/01 a C-139/01 a rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke, spojené věci C-92/09 a C-93/09.

¹⁴ Jak skupina podle článku 29 zdůraznila ve stanovisku 6/2014, veřejný zájem nebo výkon veřejné moci by se měl zakládat nebo být odvozen od právního ustanovení. Viz oddíl III, odst. 2.5 a bod odůvodnění 41, část 3 ONOÚ.

PŘÍKLAD: Indexace¹⁵ osobních údajů v rámci platformy pro transparentnost, která občanům umožní vyhledávání, by byla posuzována jako nezbytný krok. Indexace údajů o identitě pro externí vyhledávač by automaticky nebyla považována za nezbytný krok, aby byl zachován cíl transparentnosti.

3.2 ZÁSADY PROPORCIONALITY, MINIMALIZACE A KVALITY ÚDAJŮ

Aby bylo možné tyto zásady provádět, je nezbytné nejprve určit hlavní cíle zpracování údajů. Například iniciativy v oblasti transparentnosti mohou mít za cíl rozšiřovat povědomí o rozhodnutích a krocích vlády a jejích administrativních orgánů a poskytovat základní přehled o jejich postupech, činnostech a personálu. Veřejnost tak může vlády přimět k odpovědnosti za to, jak plní své úkoly a spravují veřejné zdroje, a napomáhat tak k vyšší výkonnosti a efektivitě. Cílem opatření, kterými se zabývá toto stanovisko, je předcházet, odhalovat a postihovat střety zájmů za účelem zabránění vlivu soukromých zájmů na vykonávání veřejných služeb a posílení integrity, objektivity a nestrannosti subjektů veřejného sektoru a také budování důvěry občanů ve vládu.

PŘÍKLAD: Úlohou odpovědných institucí je určovat hodnotu aktiv, kterými subjekt veřejného sektoru disponoval na začátku a na konci funkčního období, a zjišťovat, jak byla tato aktiva využívána. K tomu účelu může být třeba shromažďovat informace o chotích a příbuzných a jejich majetku. Nemusí být však vždy vhodné nebo přiměřené všechny tyto informace zveřejňovat on-line. Každý zásah do soukromého života fyzické osoby by měl být nezbytný a přiměřený ve vztahu k oprávněnému účelu zpracování.

3.2.1 PROPORCIONALITA

Zásada proporcionality by měla být dodržována při každém zpracování, zejména ve stadiu shromažďování údajů a jejich následného zveřejnění.

Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“) zdůraznil význam proporcionálního přístupu ke zpracování osobních údajů v několika věcech. V již zmíněných spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 ESD k tomuto bodu přistoupil s otázkou, „*zda je uvádění jmen dotčených osob ve vztahu k pobíraným příjmům přiměřené ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli a zda se důvody takového zveřejnění dovolávají před Soudním dvorem jeví jako právně významné a dostatečné*“ (bod 86), a zdůraznil, že předkládající soudy by měly „*ověřit, zda je takovéto zveřejňování nutné a přiměřené ve vztahu k cíli, (...) a zejména přezkoumat, zda takového cíle nemohlo být dosaženo stejně účinným způsobem přenosem jmenných informací pouze orgánům dohledu*“ (bod 88). Dále ESD položil otázku, zda je možné k dosažení sledovaného cíle využít alternativní cesty, které by soukromí dotčených jednotlivců narušovaly v menší míře¹⁶.

¹⁵ Definice indexace:

¹⁶ V daném kontextu se ESD konkrétně tázal, zda „*nebylo dostatečně informovat širokou veřejnost pouze o odměnách a jiných peněžitých výhodách.*“ Viz odstavec 88 rozhodnutí Soudního dvora Rundfunk, spojené věci C-465/00, C-138/01.

Dále ESD v odstavci 74 výše zmíněných spojených věcí C-92/09 a C-93/09 jasně uvedl, že „podle ustálené judikatury platí, že zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad práva Unie, vyžaduje, aby prostředky zavedené aktem Unie byly způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další, C-58/08, Sb. rozh. s. I-0000, bod 51, a uvedená judikatura)“.

Členské státy by měly dobře zvážit, jak velký bude počet fyzických osob, na které se vztahují opatření v oblasti střetů zájmů a transparentnosti. Při rozhodování, či údaje budou zpracovány, mohou členské státy navrhnout příslušná objektivní kritéria, jako je veřejná moc fyzické osoby, její schopnost vynakládat nebo rozdělovat veřejné peníze, plat, volební období, čerpané výhody atd. s přihlédnutím k tomu, že zpracování by nemělo „překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimně sledovaných cílů, s ohledem zejména na zásah do práv přiznaných články 7 a 8 Listiny, ke kterému takové zveřejnění vede“¹⁷.

Zveřejnění informací, které odhalují irelevantní aspekty soukromého života osoby, na internetu není z hlediska zásad korektnosti a proporcionality opodstatněné.

❖ Uplatňování proporcionality:

➤ Rozdíly mezi shromažďováním a zveřejňováním údajů on-line

Opatření v oblasti střetů zájmů obecně zahrnují dvě hlavní sféry zpracování: výlučně neveřejné zpracování osobních údajů v rámci odpovědných institucí a zveřejnění jistých údajů on-line. Příslušné právní předpisy by měly výslovně stanovit, které osoby jsou povinny předkládat odpovědným institucím zprávy. Měly by také uvádět, které osobní údaje mají zprávy obsahovat a které osobní údaje mají být aktivně zveřejňovány. Toto stanovisko si neklade za cíl určit, které osobní údaje mají odpovědné instituce zabývající se opatřeními v oblasti střetu zájmů shromažďovat, ani nechce definovat, které informace by měly být šířeny on-line. Je však vhodné zdůraznit, že při rozhodování, zda informaci zveřejnit on-line, by odpovědné instituce měly vždy brát ohled na možné důsledky takového rozhodnutí. Některé shromážděné osobní údaje mohou představovat intimní informace o subjektech veřejného sektoru a jejich zveřejnění on-line by mohlo mít vážné dopady na soukromé životy a práva na ochranu údajů jedinců. Rovněž je důležité podotknout, že to, co zajímá veřejnost, není totéž jako to, co je veřejným zájmem.

Obecně lze říci, že objem osobních údajů zveřejněných on-line bývá omezenější než objem informací dodaných odpovědným institucím, protože aktivní odhalení některých informací může být, vzhledem k pravděpodobnému dopadu zveřejnění na osoby, kterých se údaje týkají, nevhodné. Navíc některé informace, které nejsou aktivně odhaleny, mohou být odhaleny v době, kdy se na ně začnou vztahovat právní předpisy o přístupu k informacím v souladu se zákony a/nebo jinými příslušnými právními předpisy, nebo na základě soudního rozhodnutí, které vyžaduje jejich odhalení. Při rozhodování, zda je shromažďování a/nebo zveřejňování

¹⁷ Vyjádření Evropského soudního dvora v rozsudku ohledně spojených věcí Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) a Hartmut Eifert (C-93/09) vs. Land Hessen, odstavce 79 a 80.

osobních údajů o subjektech veřejného sektoru nezbytné, by mělo být přihlédnuto k tomu, zda se záležitosti a/nebo transakce subjektů veřejného sektoru (finanční, smluvní nebo jiné) odehrály před nástupem těchto osob do úřadu v době, kdy byly soukromými osobami bez veřejného mandátu. Odpovědným institucím nesmí být ve shromažďování těchto údajů za tímto účelem bráněno, obzvláště v situacích, kdy došlo k podezřelému jednání. Nicméně automatické zveřejnění všech záležitostí nebo transakcí subjektů veřejného sektoru z doby před nástupem do úřadu on-line s možností vyhledávání podle jména, včetně veškerých podrobností bez odlišení povahy, typu a rozsahu takových údajů, může být nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaných cílů.

Při zvažování, zda osobní údaje zveřejnit on-line, je nutné vzít v úvahu možná rizika takového odhalení. Tam, kde se předpokládá rozsáhlé zveřejnění, důrazně doporučujeme provést posouzení dopadů na soukromí. Zváženy by měly být také alternativní způsoby poskytování některých osobních údajů, jako je stručný souhrn nebo hromadný formulář, kde nelze jednotlivé osoby identifikovat.

Vhodné je rovněž zvážit, zda povaha a rozsah zveřejněných osobních údajů nemůže představovat jiná rizika kromě těch, která souvisejí s ochranou údajů. Například zveřejnění osobních údajů vztahujících se k ekonomické situaci sledovaného subjektu může subjekt vystavit hrozbě ze strany zločinců. To nevylučuje odhalení těchto údajů odpovědným institucím, které se shromažďováním a zpracováním těchto údajů zabývají.

Při zveřejňování informací souvisejících se smluvními a/nebo podobnými vztahy subjektů veřejného sektoru by si odpovědné instituce měly také uvědomit, že některé údaje mohou představovat tajemství (obchodní, bankovní, profesní nebo jiné). V takových případech je třeba zajistit rovnováhu mezi právy na ochranu údajů, ochranou tajemství a veřejným zájmem na přístup k těmto informacím.

PŘÍKLAD: Odpovědné instituce mohou v rámci plnění svých povinností shromažďovat osobní údaje o domácnosti nebo členech rodiny subjektu veřejného sektoru, jako jsou jména, kontaktní informace, adresy atd.; zveřejnění všech těchto informací on-line však může být nepřiměřeně nevhodné, ačkoli každý případ je třeba posuzovat individuálně.

➤ *Postupy zpracování s ohledem na různé skupiny dotčených osob*

Přístup ke zpracování údajů by měl být selektivní, tzn. rozlišovat mezi různými skupinami osob, případů a cílů a přihlížet ke konkrétním situacím s ohledem na obsah zveřejňovaných osobních údajů. Podle potřeby by měly být uplatňovány různé metody zveřejňování informací.

Při hodnocení, zda by zpracování mělo zahrnovat i veřejné šíření osobních údajů zveřejněním on-line, je třeba k různým situacím přistupovat různými způsoby. Odpovědné instituce mohou zohlednit, do jaké míry je veřejná instituce nebo subjekt veřejného sektoru vystaven riziku korupce nebo hrozbě střetu zájmů, rozsah působnosti aktivit nebo úkolů, které vykonává ve veřejném zájmu, a objem veřejných zdrojů, které dotčená osoba spravuje. Obecně může být vhodné rozlišovat subjekty podle hierarchických a rozhodovacích pravomocí na politiky,

vyšší subjekty veřejného sektoru nebo jiné veřejně činné osobnosti, které zastávají funkce zahrnující politickou odpovědnost, osoby v „obecné řídicí pozici ve veřejném sektoru“, které nezastávají volené funkce, ale pouze pozice výkonného řízení, a „obecné subjekty veřejného sektoru“, které nemají vlastní odpovědnost za rozhodování.

V tomto ohledu může být šíření osobních údajů on-line prostřednictvím internetových stránek odpovědných institucí považováno za úměrné u první skupiny, zatímco u druhé a třetí skupiny může být stejné řešení nevhodné. U druhé skupiny mohou být veřejně dostupná jména a pozice, zatímco osobní údaje o zástupcích se automaticky nezveřejňují (i kdyby šlo jen o osobní údaje ohledně kroků podniknutých v rámci jejich pravomoci jako subjektů veřejného sektoru nebo ohledně jejich profesních aktivit¹⁸). Tímto není dotčena dostupnost těchto údajů podle vnitrostátních předpisů zabývajících se přístupem veřejnosti k dokumentům.

Je vhodné rozlišovat mezi různými skupinami subjektů veřejného sektoru, státních úředníků a dalších osob podléhajících těmto specifickým právním předpisům v závislosti na výše zmíněných kritériích a na základě tohoto dělení odpovědným institucím stanovit různé úrovně povinnosti podávat zprávy. Normotvůrce by měl mít toto dělení na paměti obzvláště v souvislosti s povinnostmi zveřejňovat on-line.

Tento přístup usnadní zprostředkování různého množství i typů osobních údajů v závislosti na druhu skupiny osob, a napomůže tak ke splnění požadavků proporcionality, podle kterých má docházet ke zpracování osobních údajů pouze v minimální míře nezbytné k dosažení legitimního účelu (rozpoznání a postih střetu zájmů).

¹⁸ V tomto ohledu ESD ve spojených věcech Rundfunk C-465/00, C-138/01 upozorňuje na judikaturu ESLP ohledně vymezení pojmu „soudkromí“ a uvádí, že „nemá být vykládán restriktivně“ a že „žádný zásadní důvod neumožňuje vyloučit profesionální činnosti... z pojmu „soudkromí““. Viz odstavec 79 rozhodnutí Soudu.

PŘÍKLAD: Zveřejňování osobních údajů týkajících se prohlášení o střetech zájmů subjektů veřejného sektoru, které vykonávají úkoly zahrnující pouze administrativní odpovědnost, bylo v některých případech shledáno nepřiměřeným vzhledem k tomu, že tyto subjekty nezastávají volené nebo ministerské funkce. Shromažďování těchto dokumentů odpovědnými kontrolními orgány je naopak považováno za opodstatněné za účelem posilování nezávislosti a nestrannosti dotčených osob a v zájmu předcházení případům střetů zájmů, jejich odhalování a postihování¹⁹.

3.2.2 ZÁSADA MINIMALIZACE

Pokud jde o zásadu minimalizace, mělo by být provedeno přísné zhodnocení nezbytnosti a proporcionality zpracování údajů (článek 6 směrnice 95/46/ES a nařízení ONOÚ). Je třeba jasně stanovit množství a typ zpracovaných osobních údajů. Je-li zapotřebí zpracovat osobní údaje, musí to být údaje adekvátní, relevantní a nikoli nepřiměřené ke stanoveným účelům a musí být v souladu s právními předpisy a veškeré informace, které nejsou nezbytné k dosažení těchto účelů, by neměly být žádným způsobem zpracovávány. Při provádění opatření týkajících se střetu zájmů a transparentnosti by se zpracování osobních údajů mělo soustředit a vztahovat k legitimnímu účelu, aby nedocházelo k nadbytečnému zpracování údajů. Zpracování tak může být efektivnější a účinnější.

Zveřejňování on-line nemusí vždy být pro dosažení cíle zpracování nezbytné; v některých případech může stačit zajištění základních obecných informací o konkrétní oblasti vlády nebo ohlášení podrobností o rozhodnutích a krocích veřejného sektoru ve formě výkonnostních ukazatelů. Podrobnější a obsáhlejší údaje mohou být předloženy odpovědným orgánům dohledu, kterým je v případě nutnosti povoleno zveřejnit údaje on-line nebo je zpřístupnit veřejnosti v rámci vnitrostátních předpisů ohledně přístupu k veřejným dokumentům.

PŘÍKLAD: Je-li nezbytné shromažďovat a zveřejňovat informace o majetku osob spřízněných se subjektem veřejného sektoru (např. partner, děti a další členové rodiny nebo domácnosti) on-line, je třeba dbát na zásadu minimalizace a zvážit, zda by záznamy o majetku člena rodiny měly být zveřejněny v podrobném rozpisu, nebo jen jeho celková hodnota. Přihlédnout je třeba i k tomu, do jaké míry je pro dosažení vytyčeného cíle nezbytné zveřejnění identity všech členů rodiny nebo domácnosti.

¹⁹ Viz Conseil constitutionnel de la République Française, Décision n ° 2013-675 DC of 10.9.2013 ohledně „*Loi organique relative à la transparence de la vie publique*“ (Projet de loi the adopté 17 septembre 2013 - TA No. 209)

PŘÍKLAD: Některé vnitrostátní předpisy týkající se transparentnosti stanoví zveřejňování informací ohledně výše příjmu a odměn pobíraných osobami, které vykonávají správní úkony na vysoké úrovni (např. lidé ve vyšších správních funkcích). Obecně ke splnění takových povinností může stačit podle zásady minimalizace zveřejnit pouze celkovou částku, kterou dotčené osoby pobírají. Zřejmě však nebude přiměřené, budou-li zveřejněny údaje jako daňové identifikační číslo, kompletní finanční zprávy, podrobné údaje získané z daňových přiznání nebo výplatních pásek, bankovní údaje nebo adresy bydliště, osobní telefonní čísla nebo osobní e-maily.

PŘÍKLAD: Pokud jde o zveřejňování finančních údajů (tj. dluhy, půjčky atd.) osob on-line, je vhodné na základě zásady minimalizace zveřejňovat pouze nezbytné a/nebo základní informace a přihlížet k citlivosti těchto údajů a k možným rizikům, která ze zveřejnění on-line pramení. Proto je vhodné upravit zveřejňování finančních údajů on-line zákonem, aby se zabránilo možnému zneužití nebo nadměrnému zveřejňování těchto údajů on-line, které by bylo nad rámec přiměřených a legitimních cílů, a zároveň dbát také na veřejný zájem.

❖ Typ údajů

Jedním z cílů při zpracování osobních údajů, které je součástí opatření v oblasti střetů zájmů a transparentnosti ve veřejném sektoru, je určit, zda změny ve finanční situaci subjektů veřejného sektoru jsou legitimní. Obecně by veškeré shromážděné a/nebo zveřejněné údaje měly být účelné; například mohou odhalit, zda některé osoby nabyly svůj majetek nezákonně, nedodržely opatření v oblasti střetů zájmů nebo se dopustily nezákonného nebo nepoctivého jednání. Není vhodné shromažďovat a dále zpracovávat osobní údaje, které nenapomáhají tato porušení pravidel vyhodnotit a/nebo odhalit možná pochybení. Doporučuje se stanovit právní a praktický rámec s cílem dosáhnout legitimního řešení konfliktů zájmů a s ním spojené transparentnosti, aby bylo možné předcházet nadbytečnému, nelegitimnímu a nečestnému zpracování osobních údajů.

PŘÍKLAD: Obchodní vztahy uzavřené během funkčního období mohou být známkou nezákonného jednání a mohly by být předmětem hlubší analýzy odpovědných institucí. Je tedy možné zpracovat informace, které jsou relevantní k ověření, zda měl subjekt veřejného sektoru z této situace nepatřičný finanční nebo jiný, přímý či nepřímý (prostřednictvím příbuzného nebo partnera) zisk.

3.3 ZPRACOVÁNÍ ZVLÁŠTNÍCH KATEGORIÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ (CITLIVÉ ÚDAJE)

Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice 95/46/ES označuje zpracování osobních údajů, které odhalují rasový či etnický původ, politické názory, náboženské nebo filozofické přesvědčení, odborovou příslušnost, jakož i zpracování údajů týkajících se zdraví a sexuálního života za zvláštní kategorie. ONOÚ rozšiřuje zvláštní kategorie osobních údajů o genetické údaje, biometrické údaje pro jedinečnou identifikaci osoby a údaje o sexuální orientaci. Jak směrnice 95/46/ES, tak ONOÚ stanoví zákaz zpracování takových údajů jako obecné pravidlo a uvádí několik výjimečných případů, kdy lze takové údaje zpracovat.

Čl. 8 odst. 5 směrnice 95/46/ES dále stanoví, že zpracování údajů týkajících se protiprávního jednání, rozsudků v trestních věcech nebo bezpečnostních opatření lze provádět pouze pod kontrolou orgánu veřejné moci, nebo pokud vnitrostátní právo stanoví vhodná zvláštní ochranná opatření. Podobné ustanovení bylo zahrnuto do ONOÚ.

Vzhledem k výše zmíněným ustanovením by aktivní zveřejnění takových dat mělo být výjimečné, podpořené specifickým právním základem a vždy by mělo brát ohled na náležitou rovnováhu mezi ochranou soukromí a legitimním veřejným zájmem.

PŘÍKLAD: Je-li to třeba během kandidatury, může být přijatelné zveřejnit informace vztahující se k voleným osobnostem reprezentujícím politické strany, které by odhalily jejich spojení s některými politickými nebo odborovými skupinami.

3.4 DOBY UCHOVÁNÍ

Doba uchování osobních údajů ve formě, která umožňuje identifikaci subjektů údajů, by měla být určována na základě legitimních cílů, kterým mají sloužit. Údaje by měly být zpracovávány jen po dobu nezbytnou k dosažení těchto příslušných legitimních cílů. Zpracování v rámci odpovědných institucí by mělo být odděleno od cíle zveřejnění osobních údajů. Je žádoucí, aby byly jasně stanoveny doby uchování a také podmínky dostupnosti on-line.

Mohou být stanoveny lhůty pro různé kroky: doba zpracování údajů pro hlavní cíl, doba zveřejnění údajů a doba archivace. Na různé údaje nebo soubory údajů lze uplatnit různé lhůty.

3.5 PŘESNOST ÚDAJŮ

Osobní údaje by měly být přesné, a, je-li to nezbytné, i aktualizované. Podle článku 6 směrnice 95/46/ES musí být přijata veškerá rozumná opatření, aby údaje byly přesné a aktuální s ohledem na účely, pro které byly shromažďovány nebo dále zpracovávány. Kromě toho podle ONOÚ má subjekt veřejného sektoru právo na zajištění opravy osobních údajů, které jsou nepřesné nebo neaktuální, ze strany odpovědných institucí, a to bez zbytečného prodlení. Dále článek 16 ONOÚ stanoví, že v závislosti na cílech, pro které byly údaje zpracovány, má subjekt údajů právo na doplnění neúplných osobních údajů, například formou opravného prohlášení.

Pokud právní předpisy vyžadují, aby byly některé údaje zveřejněny on-line, je žádoucí, aby s ohledem na zásadu přesnosti odpovědné instituce vytvořily jasný/jedinečný formulář/prohlášení, který by obsahoval pouze relevantní údaje.

Doporučuje se také, aby odpovědné instituce zaváděly přiměřené postupy zajišťující přesnost a aktuálnost shromážděných osobních údajů v souladu s článkem 6 směrnice 95/46/ES a s přihlédnutím k ONOÚ. Osvědčeným postupem je vyznačit datum zveřejnění nebo poslední aktualizace na každý zveřejněný soubor údajů.

3.6 OMEZENÍ ÚČELU

Shromážděné údaje mohou být zpracovány pouze v rámci konkrétních účelů a pro další, slučitelné účely. Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES stanoví, že osobní údaje musejí být shromažďovány pro stanovené účely, výslovně vyjádřené a legitimní, a nesmějí být dále zpracovávány způsobem neslučitelným s těmito účely.

Podobné nařízení v rámci ONOÚ stanoví, že osobní údaje musí být shromažďovány pro stanovené účely, výslovně vyjádřené a legitimní, a nesmí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování osobních údajů pro účely archivace ve veřejném zájmu nebo pro účely vědeckého a historiografického výzkumu nebo pro statistické účely není považováno za slučitelné s původními účely.

Je pozoruhodné, že v některých členských státech EU někteří správci údajů připojili specifické informace vysvětlující omezení opakovaného použití zveřejněných údajů. Jak zdůraznila pracovní skupina podle článku 29 ve stanovisku 6/2013 k veřejně přístupným údajům a opakovanému použití informací veřejného sektoru, potenciální další uživatelé by se při nakládání s osobními údaji museli řídit právními normami o ochraně údajů jako správci údajů, pokud jejich činnosti nespádají do výjimky pro domácí činnosti z článku 3 směrnice 95/46/ES.

Při určování, zda by osobní údaje měly být dostupné globálně prostřednictvím externích vyhledávačů, je vhodné mít na paměti účel, pro který má být informace široce dostupná. Existuje-li globální veřejný zájem na zveřejnění těchto údajů, obzvláště s přihlédnutím ke kategorii subjektů údajů, pak je jejich šíření nejspíše opodstatněné. Podmínkou tohoto kroku je zvážení možných dopadů na práva a svobody subjektů údajů. Pokud však neexistuje globální veřejný zájem nebo je takto široké zveřejnění považováno za nevhodné, může být vhodnější zpřístupnit údaje prostřednictvím interních vyhledávačů²⁰ nebo jiných, výběrových přístupových mechanismů (např. přihlášení nebo captcha).

Opakované použití údajů by mělo být výslovně definované jako povolené, nebo zakázané a poté by případně měly být stanoveny podmínky pro opakované použití²¹.

4. BEZPEČNOSTNÍ OPATŘENÍ

Odpovědné instituce, např. správci údajů, přijímají náležitá technická a organizační opatření, která osobní údaje ochrání, zabrání náhodné ztrátě nebo zničení, změně nebo neautorizovanému zveřejnění nebo přístupu a všem ostatním nezákonným formám zpracování. Ochranná opatření musí být úměrná povaze zpracování odpovědnými institucemi.

Za tímto účelem by měla být prováděna přiměřená opatření, která sníží rizika, že informace a dokumenty dostupné na internetu budou vymazány, opraveny, změněny nebo vyjmuty

²⁰ K tomuto účelu mohou být v každém textovém souboru zakódována specifická přístupová pravidla (např. prostřednictvím meta tagů noindex/noarchive a souboru robots.txt konfigurovaného podle protokolu na vyloučení robotů). Tímto není dotčeno používání nástrojů, které mohou usnadnit vyhledávání informací a dokumentů, které mají být zveřejněny na oficiální internetové stránce veřejného orgánu.

²¹ Viz stanovisko WP207 pracovní skupiny podle článku 29

z kontextu – například mohou být uvedeny spolehlivé zdroje, kde je možné zmíněné dokumenty vyhledat; pro zajištění autenticity a neporušenosti dokumentů lze použít elektronické podpisy; do souborů umístěných na oficiálních internetových stránkách mohou být vložena „kontextová data“ jako informace o různých verzích, vypršení lhůty či odpovědném správním orgánu.

5. PRÁVA SUBJEKTŮ ÚDAJŮ

V zájmu zajištění korektního zpracování pracovní skupina podle článku 29 doporučuje, aby odpovědné instituce informovaly všechny uživatele o jejich povinnostech vztahujících se k právům subjektů údajů a o tom, jak je splnit.

V souladu s články 10 a 11 směrnice 95/46/ES odpovědné instituce před započítím shromažďování osobních údajů informují subjekt veřejného sektoru, jehož údaje mají být shromažďovány. Právo být informován může vyplývat z příslušné právní normy, která stanoví, které osobní údaje by měly být zveřejněny, a tudíž mohou být zveřejněny bez předchozího souhlasu subjektu veřejného sektoru.

Pokud se na subjekt údajů nevztahuje výjimka ze směrnice 95/46/ES, může navíc od odpovědných institucí obdržet následující informace:

- potvrzení, že údaje, které se ho týkají, jsou či nejsou zpracovávány, jakož i informace týkající se alespoň účelů zpracování, kategorií údajů, na které se zpracování vztahuje, a příjemců nebo kategorií příjemců, kterým jsou údaje sdělovány,
- sdělení srozumitelnou formou o údajích, které jsou předmětem zpracování, a veškeré dostupné informace o původu údajů,
- oznámení postupu automatického zpracování údajů, které se ho týkají, alespoň v případě automaticky přijímaných rozhodnutí.

Podle článku 14 směrnice 95/46/ES má subjekt údajů v některých případech²² právo vznést kdykoli námitku proti zpracování údajů. Doporučuje se, aby správce o námitce informoval všechny další uživatele těchto údajů²³.

Od práva vznést námitku může být upuštěno nebo může být omezeno zákonem v závislosti na účelu. Například subjekt údajů může vznést námitku proti zveřejnění některých nebo všech údajů, které se ho týkají, on-line na základě vážných a legitimních důvodů souvisejících s jeho osobní situací, ale nikoli s interními podmínkami zpracování (které se liší od šíření údajů, které se ho týkají).

²² V tomto ohledu by mělo být zmíněno, že článek 14 směrnice stanoví, že subjekt údajů může uplatnit právo vznést námitku alespoň, mimo jiné, v případě důvodu uvedeného v odst. 7 písm. e) směrnice. To znamená, že pokud je zpracování povoleno po rozumném a objektivním zhodnocení různých práv a zájmů, které by mohly být ohroženy, subjekt údajů má stále možnost vznést námitku z důvodů vztahujících se k jeho osobní situaci. Viz výše zmíněné stanovisko č. 6/2014 pracovní skupiny podle článku 29, odd. III, odst. 3.6.

²³ Ve Francii je tato povinnost stanovena v článku 97 „*décret*“ – vnitrostátního zákona o ochraně údajů.

Kterýkoli subjekt údajů bude také moci od odpovědných institucí získat opravu, výmaz nebo blokování údajů, jejichž zpracování není v souladu se směrnicí 95/46/ES. Navíc odpovědné instituce zajistí, aby byly třetí osobě, které byly údaje sděleny, oznámeny veškeré opravy, výmazy nebo blokování, pokud se to neukáže jako nemožné nebo to nevyžaduje nepřiměřené úsilí.

Podle ONOÚ má subjekt údajů právo na opravu, výmaz a omezení a také právo vznést stížnost k orgánu pro ochranu údajů.