

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

JÁN MAZÁK

prednesené 12. novembra 2009<sup>1</sup>

1. Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe<sup>2</sup> navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Spolková republika Nemecko si tým, že v zmysle práva spolkových krajín podrobuje orgány poverené dozorom nad uplatňovaním ustanovení, ktorými sa preberá smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov<sup>3</sup> (ďalej len „dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov“), štátnemu dohľadu, pokiaľ ide o dozor nad neverejnými subjektmi, nesplnila povinnosť zabezpečiť úplnú nezávislosť týchto orgánov, ktorá jej vyplýva z článku 28 ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46.

osobných údajov zabezpečili ochranu základných práv a slobôd fyzických osôb, najmä ich súkromného života, v súvislosti so spracovaním týchto údajov. Inými slovami, smernica 95/46 sa snaží zaviesť rovnováhu medzi voľným pohybom osobných údajov, ktorý jej jedným z hlavných prvkov fungovania vnútorného trhu, a ochranou základných práv a slobôd fyzických osôb.

2. Cieľom smernice 95/46 je, aby členské štáty súčasne s umožnením voľného pohybu

3. K uskutočňovaniu spomenutého cieľa prispievajú aj vnútroštátne orgány poverené dozorom nad dodržiavaním vnútroštátnych ustanovení prijatých na vykonanie smernice. Z odôvodnenia č. 62 smernice 95/46 vyplýva, že zriadenie dozorných orgánov, ktoré svoje úlohy plnia úplne nezávisle, v členských štátoch, predstavuje zásadný prvok ochrany osôb v súvislosti so spracovaním osobných

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Pokiaľ ide o fázu konania pred podaním žaloby, stačí uviesť, že prebehla v súlade s článkom 226 ES a na Súdnom dvore nebolo vyslovené žiadne tvrdenie, ktoré by spochybňovalo zákonnosť tejto fázy konania.

3 — Ú. v. ES L 281, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355.

údajov. Z tohto dôvodu článok 28 ods. 1 smernice 95/46 stanovuje:

„Každý členský štát zabezpečí, aby jeden a alebo viac štátnych orgánov bolo zodpovedných za monitorovanie uplatňovania ustanovení v rámci jeho územia, prijatých členskými štátmi v súlade s touto smernicou [Členské štáty zabezpečia, aby na uplatňovanie ustanovení, ktoré prijali na vykonanie tejto smernice, dohliadal jeden alebo viacero verejných orgánov — *neoficiálny preklad*].

Tieto orgány konajú s úplnou nezávislosťou vo vykonávaní im zverených funkcií.“ [Úlohy, ktoré im boli zverené, plnia tieto orgány úplne nezávisle — *neoficiálny preklad*]<sup>4</sup>

4. Na pozadí tejto žaloby je spor medzi Komisiou, ktorú podporuje Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov, a Spolkovou republikou Nemecko vo veci výkladu výrazu

„úplne nezávisle“, ktorý figuruje v článku 28 ods. 1 smernice 95/46 a vzťahuje sa na plnenie úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov.

5. Žaloba Komisie vychádza z dvoch hypotéz. Podľa prvej článok 28 ods. 1 smernice 95/46 zaväzuje členské štáty, aby ich dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov boli „úplne nezávislé“. Vo svojej replike Komisia spresnila, že nejde o inštitucionálnu a organizačnú nezávislosť, ale o celkovú funkčnú nezávislosť, čo znamená, že pri výkone svojich úloh musia byť dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov zbavené akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu.

4 — Aj iné právne akty Spoločenstva počítajú s existenciou takýchto orgánov. Ide napríklad o článok 41 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízoch medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS) (Ú. v. ES L 218, s. 60) alebo tiež o článku 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15. marca 2006 o uchovávaní údajov vytvorených alebo spracovaných v súvislosti s poskytovaním verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí a o zmene a doplnení smernice 2002/58/ES (Ú. v. ES L 105, s. 54).

6. Podľa druhej hypotézy dohľad členského štátu nad jeho dozornými orgánmi v oblasti ochrany osobných údajov v neverejnom sektore, ktorého existenciu Spolková republika nepoprela, pričom navyše upresnila tvrdenia Komisie týkajúce sa jednotlivých foriem

tohto dohľadu<sup>5</sup>, môže ohroziť úplnú nezávislosť uvedených dozorných orgánov, ako ju prezentuje Komisia.

moci v štáte<sup>6</sup>, pokúsím sa navrhnúť riešenie, ktoré vychádza po prvé z objasnenia obsahu výrazu „úplne nezávislé plnenie úloh“ a po druhé z posúdenia otázky, či dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov, na ktoré sa vzťahuje taký dohľad štátu, aký opisuje Komisia, môžu skutočne plniť svoje úlohy úplne nezávisle.

7. Spolková republika Nemecko sa bráni, opierajúc sa o odlišné chápanie výrazu „úplne nezávislé“ v súvislosti s plnením úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov. Domnieva sa, že tento výraz sa týka funkčnej nezávislosti týchto orgánov, čo znamená, že tieto orgány sú v organizačnej oblasti inštitucionálne nezávislé výlučne vo vzťahu k subjektom podliehajúcim dozoru. Vo svojej duplike doplnila, že dohľad štátu nevykazuje nijaký vonkajší vplyv, keďže orgány dohľadu nie sú externé útvary, ale vnútorné kontrolné orgány správy.

#### **Úplne nezávislé plnenie úloh v zmysle článku 28 ods. 1 smernice 95/46**

8. Hoci v jadre tejto žaloby možno vytušiť stret dvoch chápaní uskutočňovania výkonnej

9. Na základe skúmania právnej úpravy Spoločenstva a judikatúry Súdneho dvora možno konštatovať, že používanie pojmu „nezávislosť“ je časté nielen vo vzťahu k verejným orgánom, ale aj k určitým skupinám osôb, ktoré potrebujú nezávislosť v súvislosti s poslaním, ktoré plnia v spoločenskom systéme alebo subsystéme.

5 — Komisia totiž vysvetlila, že v spolkových krajinách Brémy a Hamburg je výslovne stanovený len služobný dohľad. Spolková republika Nemecko však spresnila, že na vnútroštátne dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov v neverejnom sektore vo všetkých nemeckých spolkových krajinách, to znamená aj v spolkovej krajine Brémy a v spolkovej krajine Hamburg, sa vzťahuje nielen služobný dohľad, ale aj dohľad nad zákonnosťou.

6 — Ide tu na jednej strane o tzv. klasické alebo tradičné chápanie, založené na výkone výkonnej moci hierarchicky usporiadanou správou, a na druhej strane o chápanie založené na decentralizácii správy, ktorá vedie k vytvoreniu nezávislých správnych orgánov.

10. Ako príklad možno uviesť článok 19 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 z 9. júla 2008, ktorým sa stanovujú požiadavky akreditácie a dohľadu nad trhom v súvislosti s uvádzaním výrobkov na trh a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 339/93<sup>7</sup>, ktorý vyžaduje, aby orgány dohľadu nad trhom plnili svoje povinnosti nezávisle, alebo článok 16 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 168/2007 z 15. februára 2007, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre základné práva<sup>8</sup>, ktorý vyžaduje, aby agentúra plnila svoje úlohy celkom nezávisle, alebo tiež článok 3 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica)<sup>9</sup>, ktorý vyžaduje, aby členské štáty zaručili nezávislosť národných regulačných orgánov.

11. Pojem „nezávislosť“ sa objavuje aj v rámci tzv. *soft law*. V tejto súvislosti možno citovať článok 8 ods. 1 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, schváleného Európskym parlamentom 6. septembra 2001<sup>10</sup>, podľa ktorého je úradník nestranný a nezávislý.

12. Takisto aj Súdny dvor už mal príležitosť skúmať nezávislosť, a to vo vzťahu k Európskej centrálnej banke<sup>11</sup>, k členom Európskeho parlamentu<sup>12</sup>, ako aj vo vzťahu k advokátom<sup>13</sup>.

13. Napriek tomu, že sa pojem „nezávislosť“ používa často, jeho obsah nie je ľahké určiť. Keďže nezávislosť sa tradične spája so súdnou mocou, určité ukazovatele existujú v súvislosti s nezávislosťou súdnictva. Aj Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov vo svojom vyjadrení vedľajšieho účastníka navrhol, aby kritériá na posúdenie, či určitý orgán možno pokladať za nezávislý, boli odvodené z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa nezávislosti súdnych orgánov.<sup>14</sup>

14. Podľa môjho názoru tieto kritériá nie sú v predmetnom prípade použiteľné. Súdny dvor pri ich definovaní totiž vymedzil súdne orgány vo vzťahu k iným formám štátnej moci. V prejednávanej veci ide o dozorné orgány a nikto nespochybnuje, že tieto orgány sú administratívnymi štruktúrami a ako také patria do sféry výkonnej moci. Z toho vyplýva,

7 — Ú. v. L 218, s. 30.

8 — Ú. v. L 53, s. 1.

9 — Ú. v. L 108, s. 33; Mím. vyd. 13/029, s. 349.

10 — Európsky kódex dobrej správnej praxe je dostupný na internetovej stránke <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

11 — Pozri rozsudok z 10. júla 2003, Komisia/ECB (C-11/00, Zb. s. I-7147).

12 — Pozri rozsudok z 30. marca 2004, Rothley a i./Parlament (C-167/02, Zb. s. I-3149).

13 — Pozri rozsudok z 26. júna 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a i. (C-305/05, Zb. s. I-5305).

14 — Ide o rozsudky zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Zb. s. I-4961, bod 35) a z 31. mája 2005, Syfait a i. (C-53/03, Zb. s. I-4609, bod 31).

že požiadavka úplne nezávislého plnenia ich úloh musí byť vymedzená len v rámci výkonnej moci, a nie vo vzťahu k iným formám štátnej moci.

15. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že článok 28 ods. 1 smernice 95/46 neukladá členským štátom povinnosť zriadiť orgány, ktoré by stáli mimo hierarchicky organizovaného systému správy. Treba však dodať, že im v tom nič nebráni. Vzhľadom na to, že článok 28 ods. 1 smernice 95/46 od členských štátov žiada, aby zaručili úplne nezávislé plnenie úloh dozorných orgánov, a nie aby garantovali nezávislosť týchto orgánov, ponecháva im istú mieru voľnej úvahy na rozhodnutie, akým spôsobom splnia túto požiadavku.

16. Tiež je potrebné pamätať na to, že pojem „nezávislosť“ je pojem relatívny, pretože treba upresniť, vo vzťahu ku komu alebo k čomu a na akej úrovni musí táto nezávislosť existovať.

17. Samozrejme, na prvý pohľad by bolo možné domnievať sa, že táto relativita zaniká pripojením slova „úplne“ k výrazu „nezávislé“. Osobne si však myslím, že takýto záver je

nesprávny. Ak by sme pripustili jeho správnosť, znamenalo by to, že článok 28 ods. 1 smernice tým, že stanovuje úplne nezávislé plnenie úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov, vyžaduje nezávislosť vo všetkých jej možných dimenziách, čiže nezávislosť inštitucionálnu, organizačnú, rozpočtovú, finančnú, funkčnú, rozhodovacia alebo personálnu.

18. Domnievam sa, že takéto chápanie článku 28 ods. 1 smernice nemožno prijať a že vyžadovaná nezávislosť preto napriek slovám „úplne nezávisle“ zostáva naďalej relatívna a treba ju vymedziť.

19. V rámci postupu tohto vymedzovania, ktorý je súčasne postupom zisťovania obsahu požiadavky „úplne nezávislého plnenia úloh“, je podľa môjho názoru potrebné vychádzať z účelu, na ktorý boli dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov vytvorené.

20. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že tento účel je v úzkom vzťahu s hlavným cieľom samotnej smernice 95/46. Uvedené dozorné

orgány preto predstavujú jeden z nástrojov umožňujúcich realizáciu cieľov sledovaných smernicou 95/46 a z toho vyplýva, že nezávislosť v rámci plnenia úloh týchto dozorných orgánov musí byť taká, aby im umožňovala prispieť k dosiahnutiu rovnováhy medzi voľným pohybom osobných údajov na jednej strane a ochranou základných práv a slobôd fyzických osôb, najmä ochranou ich súkromného života, na strane druhej.

21. Úroveň nezávislosti, ktorú musia požívať dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov, aby mohli efektívne plniť svoje úlohy, závisí od účelu existencie týchto dozorných orgánov chápaného v tomto zmysle.

22. Pokiaľ ide o otázku, vo vzťahu ku komu musí byť zabezpečená nezávislosť, aby dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov mohli efektívne plniť úlohy, ktoré im boli zverené, nesúhlasím s tézou Spolkovej republiky Nemecko, že ide len o nezávislosť vo vzťahu k subjektom podliehajúcim dozoru.

23. Domnievam sa, že dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov musia

byť nezávislé aj vo vzťahu k iným orgánom výkonnej moci, ktorej sú integrálnou súčasťou, a to na úrovni, ktorá zaručuje efektívne plnenie ich úloh.

24. Zdá sa, že je ťažké a za okolností predmetnej veci aj málo užitočné definovať všetky prvky, ktoré sú potrebné na zaručenie úplne nezávislého plnenia úloh verejných orgánov. Na účely vydania rozhodnutia o žalobe Komisie je vhodnejšie zvoliť metódu negatívneho vymedzenia.

25. Preto sa vynára otázka, či je existencia štátneho dohľadu zlučiteľná s úrovňou nezávislosti vyžadovanou na plnenie úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov.

**Zlučiteľnosť štátneho dohľadu s požiadavkou úplne nezávislého plnenia úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov**

26. Tak Komisia, ako aj Spolková republika Nemecko pripúšťajú, že znenie článku 28

ods. 1 druhého pododseku smernice 95/46 je výsledkom kompromisu. Obaja títo účastníci konania však tvrdia, že toto znenie podporuje ich argumentáciu, pokiaľ ide o rozsah úplne nezávislého plnenia úloh dozorných orgánov v oblasti osobných údajov.

nezávislý, a preto patrí do určitého systému, v tomto prípade do systému výkonnej moci. V takomto prípade skutočne vzniká napätie medzi nezávislosťou orgánu a jeho zodpovednosťou. Podľa môjho názoru by dohľad mohol predstavovať jedno z možných riešení tejto situácie.

27. Pokiaľ ide o argument Spolkovej republiky Nemecko, že počas rokovaní, ktoré predchádzali prijatiu smernice 95/46<sup>15</sup>, zástupca žalobkyne potvrdil interpretáciu článku 28 ods. 1 smernice 95/46, ako ho chápe Spolková republika Nemecko, stačí upozorniť na rozsudok zo 14. januára 1987, Nemecko/Komisia<sup>16</sup>, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že ustanovenie práva Spoločenstva nie je možné vykladať vo svetle rokovaní medzi členským štátom a niektorou z inštitúcií Spoločenstva. To platí tým väčšmi, ak si uvedomíme, že dialóg medzi členským štátom a zástupcom inštitúcie Spoločenstva, ktorý pripravil návrh aktu Spoločenstva, nemôže slúžiť ako základ pre výklad ustanovenia práva Spoločenstva.

28. V prejednávanej veci ide o orgán, ktorý nie je z inštitucionálneho hľadiska

29. Nezávislosť si nemožno zamieňať s absenciou možnosti byť kontrolovaný. Podľa môjho názoru štátny dohľad predstavuje jeden zo spôsobov kontroly.

30. Pri hľadaní odpovede na otázku, či je štátny dohľad zlučiteľný s požiadavkou úplne nezávislého plnenia úloh dozorných orgánov v oblasti ochrany osobných údajov, je dôležité brať do úvahy cieľ, ktorý takýto dohľad sleduje. Z toho, ako dohľad opísala Komisia, vyplýva, že jeho predmetom je overovanie, či je dozor vykonávaný dozornými orgánmi účelný, legálny a primeraný. Z tohto pohľadu sa mi zdá, že štátny dohľad prispieva k fungovaniu systému dozoru nad uplatňovaním ustanovení prijatých na vykonanie smernice 945/46. Ak by sa totiž ukázalo, že dozorné orgány nekonajú účelne, legálne a primerane, ochrana práv fyzických osôb, a teda aj realizácia cieľa, ktorý sleduje smernica 95/46, by boli ohrozené.

15 — Presnejšie, ide o predbežné rokovania pred stretnutím skupiny „hospodárske záležitosti (ochrana údajov)“ zo septembra 1994.

16 — Vec 278/84, Zb. s. 1, bod 18.

31. Je namieste zdôrazniť, že zo spisu nie je zrejmá žiadna skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť realizáciu cieľa sledovaného dohľadom. Navyše nič nenasvedčuje tomu, že by sa dohľad vykonával spôsobom, ktorý by mohol ovplyvniť úplne nezávislé plnenie dozorných orgánov. Komisia sa v tejto súvislosti nemôže uspokojiť s tvrdeniami. Prináleží jej, aby takéto účinky dohľadu preukázala.

32. Komisia nepreukázala negatívne dôsledky dohľadu pre úplne nezávislé plnenie úloh dozorných orgánov. Podľa nej existencia štátneho dohľadu postačuje na vyslovenie záveru, že dozorné orgány v oblasti ochrany osobných údajov neplnia svoje úlohy úplne nezávisle. Z toho vyplýva, že Komisia len predpokladá, že dohľad narúša úplne nezávislé plnenie úloh, ktoré boli zverené dozorným orgánom.

33. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v rámci konania o nesplnení povinnosti začatého podľa článku 226 ES prináleží preukázanie existencie tvrdeného nesplnenia povinnosti Komisii bez toho, aby sa mohla oprieť o akúkoľvek domnienku.<sup>17</sup>

34. Domnievam sa, že Komisia neuniesla svoje dôkazné bremeno. Nepreukázala ani zlyhanie systému dohľadu, ani existenciu konštantnej praxe orgánov dohľadu, ktorá by spočívala v zneužívaní ich právomocí vedúcim k narušeniu úplne nezávislého plnenia úloh, ktoré boli zverené dozorným orgánom v oblasti ochrany osobných údajov.

35. Preto len samotná skutočnosť, že také dozorné orgány, o aké ide v tejto veci, spadajú pod dohľad štátu, nemôže odôvodniť záver, že uvedené dozorné orgány neplnia svoje úlohy úplne nezávisle v súlade s článkom 28 ods. 1 smernice 95/46.

36. Komisia nepreukázala, že dohľad vykonávaný nad dozornými orgánmi v oblasti ochrany osobných údajov bráni týmto dozorným orgánom plniť ich úlohy úplne nezávisle. Jej žalobu preto treba zamietnuť.

17 — Pozri rozsudok z 11. januára 2007, Komisia/Irsko (C-183/05, Zb. s. I-137), bod 39 a citovanú judikatúru.



## O trovách

37. Podľa článku 69 ods. 2 prvého pododseku rokovacieho poriadku účastník konania,

ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Spolková republika Nemecko navrhla zaviazat Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ju na náhradu trov konania.

## Návrh

38. Vzhľadom na uvedené skutočnosti navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamietá.
2. Komisia Európskych spoločenských je povinná nahradiť trovy konania.
3. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov znáša vlastné trovy konania.