

Období pandemie bylo i hledáním rovnováhy mezi ochranou veřejného zdraví a ochranou osobních údajů (1)

V krizových situacích, jakou může například být i pandemie covid-19, je jistě nutné kroky zákonodárců, vlády či orgánů ochrany veřejného zdraví podřizovat časovým hlediskům a významu chráněného zájmu, jimiž lidský život a zdraví bezesporu jsou. Ani tato skutečnost však nemůže ospravedlnit rezignaci na ochranu ostatních ústavou garantovaných práv.

V rozhovoru pro Moderní obec, jehož první část přinášíme v říjnovém vydání, to říká předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů **Mgr. Jiří Kaucký**. V této souvislosti je podle jeho slov z oblasti ochrany osobních údajů třeba především varovat před plošným a systematickým využíváním informací o zdravotním stavu fyzických osob bez náležité snahy o jejich maximální zabezpečení.

■ **Zahájil jste již druhý rok v čele Úřadu pro ochranu osobních údajů, protože jeho předsedou jste byl jmenován loni v září. Spadl jste tedy takřkajíc rovnýma nohama do nejtěžšího období, kdy celá země čelila pandemii covid-19. Která obecná poučení pro ochranu osobních údajů vyplynula z dosavadních protiepidemických opatření?**

Máme-li začít rozhovor takto k jádru věci, pak v prvé řadě jsem nucen – jako již mnohokrát – zdůraznit, že téměř při všech konkrétních krocích a návrzích v boji proti covid-19, bylo potřeba si kromě otázek vztahujících se ke způsobu provedení a efektivitě při ochraně veřejného zdraví klást též otázky: Jakým způsobem jsou či mohou být přijímanými opatřeními dotčena základní lidská práva a svobody a jaký postup je třeba zvolit k tomu, aby byla tato práva občanům garantována v maximální možné míře i v takto složité situaci? Toto se však bohužel v uplynulém období zpravidla nedělo – někteří odpovědní nejenže si tuto otázku nekladli na začátku, ale nepokládají si ji ani ex post.

Já sám jsem jednoznačným zastáncem všech účelných opatření, která mohou zachraňovat životy a zdraví. Na druhé straně, ani jako občan České republiky – a tím méně jako předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů, nemohu akceptovat mnohé vedlejší produkty zvládnutí epidemie směřující k závažnému ohrožení základních principů demokratického právního státu.

Je zcela zřejmé, že v krizových situacích epidemie je nutno kroky Parlamentu, vlády i orgánů ochrany veřejného zdraví podřizovat časovým hlediskům i významu chráně-



FOTO: ARCHIV

Jiří Kaucký, předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů: Nepochybuji o tom, že pokud spojíme své síly s územními samosprávnými celky v hájení práva na soukromí občanů, budeme mnohem úspěšnější. Koneckonců občané, které chceme více hájit, jsou i občany konkrétní obce a konkrétního kraje

ného zájmu, jímž lidský život a zdraví bezesporu jsou. Ani tato skutečnost však nemůže ospravedlnit rezignaci na ochranu ostatních ústavou garantovaných práv, čehož jsme bohužel v řadě případů byli svědky. Z oblasti ochrany osobních údajů je třeba především varovat před plošným a systematickým využíváním informací o zdravotním stavu fyzických osob, bez náležité snahy o jejich maximální zabezpečení.

Vztaženo k působnosti našeho úřadu lze říci, že výše zmíněné období poznamenané pandemií onemocnění covid-19 bylo z hlediska ochrany osobních údajů především obdobím hledání rovnováhy mezi opatřeními na ochranu veřejného zdraví a principy ochrany osobních údajů. Nalézání vyváženého řešení mezi ochranou života a zdraví na straně jedné a osobních údajů na straně druhé bylo a stále je nesnadným úkolem, a to i s ohledem na časový aspekt při přijímání potřebných opatření.

Výše uvedená potřeba rychlosti a naléhavost bezprostředních kroků pro ochranu

zdraví a životů občanů se bohužel v řadě případů odrazila v podobě neujasnění kroků příslušných státních orgánů, kdy zákonnost a celkový zaváděný mechanismus zpracování osobních údajů v rámci prováděných opatření nebyly zvažovány na jejich počátku, což se negativně projevilo na jejich nastavení i vlastní realizaci. Zmíněné postupy, vzniklé narychlo pod časovým tlakem navíc ještě ex post podléhaly dalším, mnohdy též nesystémovým změnám, což nyní značně znesnadňuje monitoring těchto kroků v rámci kontroly.

Úřad se otázce nalézání rovnováhy mezi opatřeními na ochranu veřejného zdraví a principy ochrany osobních údajů od počátku pandemie intenzivně věnoval a podílel se i na evropské úrovni v rámci Evropského sboru pro ochranu osobních údajů (EDPB) na přijetí metodických materiálů, které měly být – a věřím, že i v praxi byly nápomocny orgánům ochrany zdraví při nastavování vhodných opatření týkajících se ochrany osobních údajů.

V této souvislosti je třeba připomenout, že pravomoc úřadu je v zásadě trojí: osvětlová, konzultační a kontrolní. V rámci konzultační a osvětlové role však může úřad poskytovat pouze obecné informace zejména v podobě formulování východisek či principů potřebných pro sladění přijímaných opatření s pravidly ochrany osobních údajů.

Vlastní naplnění těchto principů však spočívá na samotných správcích, kteří mají k dispozici veškeré relevantní údaje, a jako takoví tedy nesou odpovědnost za zajištění souladu s pravidly ochrany osobních údajů, respektive za zajištění ochrany osobních údajů.

Přestože úřad měl zpravidla k dispozici pouze kusé a zprostředkované informace, poskytoval v době pandemie maximální součinnost při hledání optimálního řešení, které bude maximálně efektivní a zároveň co nejméně invazivní z hlediska práva na ochranu soukromí, respektive osobních údajů. K tomu je třeba podotknout, že přes snahy úřadu a opakované konzultace nedošlo k promítnutí všech poznatků obsažených v metodických materiálech do praktické činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví.

V této souvislosti si dovoluji opětovně zdůraznit, že při nastavování procesů, které se dotýkají osobních údajů, je třeba na dodržování principů jejich ochrany myslet již od samotného počátku. V době pandemie se bohužel ukázalo, že ochrana soukromí a osobních údajů není vždy automaticky vnímána jako hodnota chráněná ústavním pořádkem.

Za náš úřad mohu slíbit, že vyvineme maximální snahu vyvodit z nejflagrantnějších případů porušování pravidel patřičné závěry, tak aby se nekoncepční, naddimenzované a nedostatečně chráněné dispozice s osobními údaji nestaly v České republice pravidlem. A to ani v dobách, kdy společnost čelí zdravotnímu či bezpečnostnímu ohrožení a tím méně pak za běžné situace.

■ **Nemůže však už zmíněné složité období přece jen vést k nějaké změně celé filozofie nakládání s osobními údaji?**

Právě rok 2020 byl v evropském prostoru obdobím, kdy si společnost – a snad i ta naše, v tragickém kontextu pandemie uvědomila nutnost ochrany osobních údajů. Lze říci, že pandemie covid-19 otevřela zcela nové otázky v oblasti zpracování citlivých osobních údajů a obrany ústavních práv občanů.

Je třeba zdůraznit, že celý koncept základních práv byl vytvořen jako ochrana jednotlivce před zvláštní státní mocí. Obecně totiž platí, že je to právě stát, který byl, je a bude náchylný ke zneužití svého mocenského aparátu k invazi do soukromí obyvatele a podle potřeby k nátlaku, šikaně či přímo perzekuci.

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů přitom představuje žádoucí standard ochrany osobních údajů. Jeho dodržování zajišťuje soulad s právním rámcem ochrany osobních údajů. Ochrana osobních údajů musí být zahrnuta již jako součást samotného zadání řešení konkrétního úkolu veřejné správy, a to nikoliv jen jako ochrana před vnějším nezákonným útokem, nýbrž i jako ochrana před zneužitím státem samotným, který tyto osobní údaje shromažďuje a má k nim přístup.

Jak jsem již uvedl – jakékoliv složité období nesmí vést k rezignaci na principy ochrany lidských práv a svobod, a tedy ani na principy ochrany osobních údajů. Právě aktuální zkušenost ukazuje význam evropského práva jako garance principu ochrany soukromí, resp. prevence naprostého vybočení z rámce dodržování základních práv osob, k němuž by národní právní řády pod tíhou tragických dopadů pandemie a z toho vycházejícího veřejného mínění mohly směřovat.

■ **Již déle než tři roky je v ČR účinné obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Osvojily si státní správa a samospráva, ale i soukromé subjekty už dostatečně základní zásady ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů?**

Z praktických zkušeností úřadu při jeho dozorové činnosti vyplývá, že na takto položenou otázku nelze odpovědět pašálně. Jak napříč soukromým, tak veřejným sektorem existují rozdíly v přístupu k ochraně osobních údajů. Na jedné straně jsou zde správci, kteří k ochraně osobních údajů přistupují pouze jako k formálnímu souboru požadavků, jemuž je třeba (rovněž formálně) dostát, ale na druhé straně se setkáváme se správci, kteří nad otázkou ochrany osobních údajů přemýšlejí jako nad integrální součástí své činnosti.

Jakékoliv složité období nesmí vést k rezignaci na principy ochrany lidských práv a svobod, a tedy ani na principy ochrany osobních údajů.

Právě tento druhý přístup by měl být standardem, neboť jeho důsledná aplikace je přínosnější nejen pro subjekty údajů, o něž jde v první řadě, ale ve svém důsledku i pro správce, kteří pak snadno prokážou soulad zpracování osobních údajů s požadavky obecného nařízení.

Pandemie covid-19 zároveň ukázala nové úkoly, před nimiž úřad nyní stojí. Problémem je zejména vysoká administrativní náročnost obecného nařízení pro správce. Ta totiž, jak jsem již zmínil, vede mnohdy k prioritizaci snahy, aby správce měl všechno „papírově v pořádku“, přičemž faktické naplnění požadavků na ochranu osobních údajů je v porovnání s formální stránkou více či méně upozaděno. Uvedenému trendu bohužel do jisté míry „nahrála“ i samotná pandemie, která nás donutila dělat většinu úkonů, včetně kontrolní činnosti, distančně. To samozřejmě ještě více podpořilo tendenci vnímat ochranu osobních údajů ryze formálně.

Toto chci principiálně změnit. Je potřeba se zaměřit v konzultační i kontrolní činnosti úřadu na identifikaci skutečných, a nejen virtuálních problémů a na jejich následnou nápravu. Tím samozřejmě míním nejen ukládání sankcí, ale především metodickou podporu správců a zpracovatelů, kteří budou stát o to, aby se vysoká úroveň ochrany osobních údajů, ať již jejich zaměstnanců či klientů, stala nedílnou součástí jejich firemní kultury a s trochou nadsázky lze říci i jejich „vizitkou“.

■ **Jak jsou na tom v dodržování pravidel obecného nařízení obce v porovnání se státní správou a soukromým sektorem?**

Ani zde nelze paušalizovat u správců napříč soukromým i veřejným sektorem. Realizace zpracování osobních údajů a úroveň jejich ochrany závisí na mnoha faktorech, jako je rozsah osobních údajů, které jsou zpracovávány, počet subjektů údajů, jichž se zpracování týká, právní základ pro zpracování osobních údajů a jeho účely a důvody, rizikovost daného zpracování, ale zároveň také kompetentnost osob, které o zpracování osobních údajů rozhodují. Je zcela zřejmé, že některé subjekty (resp. samozřejmě jejich zástupci) jsou schopny uvažovat o ochraně osobních údajů zcela intuitivně v souladu se zásadami definovanými obecným nařízením.

Některé subjekty však naopak jako by ani nezaregistrovaly, že při dané činnosti ke shromažďování a dalšímu zpracování osobních údajů dochází. To se bohužel týká i některých obcí, zejména pak v těch případech, kdy konkrétní zpracování osobních údajů obci nevyplývá přímo z práv-

ních předpisů, ale obec se snaží „udělat něco navíc“. Ačkoli se obec, na počátku s dobrým úmyslem, snaží rozšířit své služby pro občany, nebo stávající služby vylepšit, stává se někdy, že současně dostatečně nezohlední všechny požadavky kladené na ni v souvislosti s ochranou osobních údajů, které při této činnosti bude zpracovávat.

Jak jsem již deklaroval, preferuji a vždy preferovat budu metodické vedení obcí a včasnou spolupráci před následnými postihy porušení právních povinností. Nezbytnou podmínkou tohoto směřování je však zájem správců. Současně je na místě připomenout, že úřad má i dozorovou, resp. kontrolní roli, a že někdy se situace již nedá řešit jen prostředky metodického vedení. Úřad stejně jako správci má své jasně stanovené povinnosti – a pokud mu právo ukládá povinnost konat, pak konat musí.

Osobně však stále věřím, že postupem doby bude i v rámci naší kontrolní činnosti dále přibývat pozitivních zjištění, že správci i zpracovatelé osobních údajů nejenže plní své zákonné povinnosti, ale především respektují, nebo lépe řečeno ctí právo ostatních lidí na ochranu jejich osobních údajů a tento jejich postoj se odráží ve všech jejich aktivitách, ať již veřejnoprávních, podnikatelských či jiných soukromých.

■ **Co byste eventuálně doporučil obcím ke zlepšení?**

U všech správců, tedy i u obcí, je nezbytné, aby docházelo k mapování a monitorování těch činností, pro které jsou osobní údaje shromažďovány, ukládány, využívány a jinak zpracovávány. K takovému mapování by mělo docházet průběžně, opakovaně.

Aby bylo možno zajistit odpovídající ochranu osobních údajů v každé fázi jejich zpracování, musí si být zástupci obce v první řadě vědomi toho, které osobní údaje a při jakých činnostech jsou zpracovávány, z jakých důvodů, za jakým účelem a v jakém rozsahu. Aby nedošlo k nedorozumění, v zásadě se nejedná o žádnou složitou analýzu, ale spíše o vytváření povědomí o osobních údajích, jichž je obec správcem.

Jakkoli se uvedené může zdát jako samozřejmost či banalita a zodpovězení těchto základních otázek by mělo předcházet každému zamýšlenému zpracování osobních údajů, na základě našich poznatků je zřejmé, že v podmínkách obcí tomu tak vždy není. Je však třeba zdůraznit, že to se zdaleka netýká pouze obcí.

Základní znalost zpracování však usnadní spolupráci s pověřencem pro ochranu osobních údajů a pomůže také při rozhodování o tom, zda správce bude operace, při nichž dochází ke zpracování osobních údajů, zajišťovat sám, nebo jestli si na to objedná jiný subjekt, který se tak dostane do pozice zpracovatele. Právě zapojení zpracovatelů lze považovat za oblast do jisté míry podceňovanou, neboť zapojení zpracovatele nezabývá správce jeho odpovědností za doložení souladu zpracování osobních údajů s obecným nařízením.

Při zapojení zpracovatele je tedy třeba mít vždy na paměti, že obecné nařízení stanovuje náležitosti zpracovatelské smlouvy. »

› Správce pak musí dbát nejen na to, aby dostal těmto požadavkům na smlouvu, kterou se zpracovatelem uzavře, ale aby na činnosti zpracovatele řádně dohlížel, neboť (a to je nutné zopakovat) primární odpovědnost nese vždy správce.

■ **Je i z výše uvedeného kvalita pověřenců pro ochranu osobních údajů, kteří pracují pro obce, dostatečná a co byste případně doporučoval zlepšit v jejich přípravě na výkon této funkce a v jejich samotném fungování?**

Při výběru a jmenování pověřence pro ochranu osobních údajů podle čl. 37 obecného nařízení je nutno pamatovat nejen na to, aby pověřenec byl jmenován na základě svých profesních kvalit, odborných znalostí práva a praxe v oblasti ochrany osobních údajů, ale také na základě schopnosti plnit úkoly stanovené čl. 39 obecného nařízení.

Uvedené však musí být též podpořeno postavením pověřence pro ochranu osobních údajů ve smyslu čl. 38 obecného nařízení. To znamená, že správce či zpracovatel musí zajistit, aby byl pověřenec pro ochranu osobních údajů náležitě a včas zapojen do veškerých záležitostí souvisejících s ochranou osobních údajů. V zásadě totiž nebývá problém v odborných a osobnostních kvalitách pověřenců pro ochranu osobních údajů, ale především v tom, jaké informace od příslušného správce dostávají a jaká váha je zde přikládána jejich slovům.

Současně je třeba připomenout, že na zvyšování kvality práce jednotlivých pověřenců se dozorové úřady podílejí především nepřímo, tedy téměř všemi zveřejňovanými výstupy z činnosti a poradenstvím. Do nástupu pandemie covid-19 šlo v zásadě o několik desítek externích odborných akcí ročně. Věřím, že se k tomuto nejen vrátíme, ale že rozsah, četnost i kvalitu odborných akcí ještě zvýšíme.

V této souvislosti bych rád zdůraznil, že formální, právně zakotvenou, úlohu v systému vzdělávání pověřenců úřad nemá. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů nic takového ve vztahu k pověřencům pro ochranu osobních údajů ani nepředpokládá. Potřebná úroveň znalostí by totiž měla v každém jednotlivém případě odpovídat obsahu konkrétního zpracování osobních údajů, které konkrétní správce provádí a pro něž je pověřenec jmenován. Kvalifikační požadavky na ty, kdo funkci pověřence pro ochranu osobních údajů vykonávají, tak obecné nařízení ani žádný platný právní předpis plošně nestanoví.

I proto Evropský sbor pro ochranu osobních údajů nepřipouští ani vydávání osvědčení podle čl. 42 pro funkci pověřence pro ochranu osobních údajů.

Osobně jsem však názoru, že zcela formální přístup není vhodný. Pokud máme jako společnost dospět do stavu, kdy ochrana osobních údajů bude nedílnou součástí kultury subjektu, ať již půjde o obec, správní úřad či soukromý subjekt, je potřeba prostor pro osvětovou činnost, včetně konzultací pro správce, a to nejčastěji právě prostřednictvím jejich pověřenců, co nejvíce otevřít.

■ **Plánujete na úřadu, že byste tlačili na větší zjednodušení ochrany osobních údajů pro menší obce – pokud ano, v čem by takové zjednodušení mohlo spočívat?**

K této otázce je třeba v prvé řadě zdůraznit, že obecné nařízení se vztahuje na všechny správce – a ani v soukromém sektoru nečiní rozdílů mezi správci různé velikosti. Případná změna v tomto směru, resp. jakákoliv změna obecného nařízení, by přitom musela být prosazována na evropské úrovni a to tím, kdo obecné nařízení za Českou republiku vyjednával a je jeho gestorem, tedy Ministerstvem vnitra.

Nepochybuji o tom, že kolegové, jejichž koordinační gesce za veřejnou správu vyplývá z § 12 kompetenčního zákona a jejichž vztah k územní samosprávě je logicky nejbližší, tyto věci trvale vyhodnocují, a my jim vždy budeme ze všech sil nápomocni, budou-li chtít prosazovat odběmenění správců od zbytečné byrokracie.

Jak jsem však již dříve zmínil, ochrana osobních údajů, je-li vykonávána smyslně a efektivně, není samoučelnou a složitou administrativní zátěží. Pokud je tak vnímána, pak to svědčí právě o formálním přístupu, kdy aktivity spojené s ochranou osobních údajů nejsou běžnou součástí činnosti, kde se s osobními údaji nakládá, ale jakousi „vedlejší činností“, kterou je třeba dělat „navíc“, což je právě ta chyba.

A asi i naše, že jsme dostatečnou osvětou v době, kdy obecné nařízení vstupovalo v život, nedokázali zabránit tomuto chápání ochrany osobních údajů. A právě zde vidím velký prostor pro osvětou a metodickou činnost ve vztahu k obcím, všem ostatním veřejnoprávním správcům, soukromým správcům, zpracovatelům i k veřejnosti.

Ve svém předchozím působení na Ministerstvu vnitra, které má podporu územní samosprávy v gesci, jsem se opakovaně setkával s kritickými názory představitelů územních samosprávních celků jak na samotnou materii zpracování osobních údajů, tak na úroveň komunikace státních orgánů v této oblasti. Přitom však v rámci přípravy aplikace obecného nařízení a zákona o zpracování osobních údajů byly oba relevantní státní orgány, tedy úřad i Ministerstvo vnitra, ve vztahu k územní samosprávě velmi aktivní. I přesto se mi zdálo, že územní samospráva stále ještě vidí v edukační roli státu rezervy.

Po seznámení se s činností úřadu zevnitř bych rád řekl, že je rozhodně na co navazovat. Na vyšší míru spolupráce budou třeba tři věci. Kdybych byl v soukromém sektoru, řekl bych „peníze, peníze a peníze“, ve veřejném sektoru musím říci „jasně stanovené kompetence úřadu v této oblasti, rozpočtové prostředky a tabulková místa“. S těmi kompetencemi to nebude jednoduché. Skloubit konzultační roli s dozorovou tak, aby úřad nekontroloval sám sebe (to, jak radí), bude vždy obtížné. Další dvě podmínky jsou řešitelné, pokud se nám podaří ochranu osobních údajů více zpopularizovat u těch, v jejichž imanentním zájmu se jeví být spíše to, abychom neměli příliš velký záběr.

Pomáhat obcím tedy rozhodně chceme a budeme, rozsah pomoci však určují naše právní i faktické kapacity.

Dosavadní spolupráce zahrnovala individuální osobní, telefonické a písemné konzultace a semináře uspořádané právě pro pověřence pro ochranu osobních údajů buď samostatně úřadem, nebo ve spolupráci s dalšími organizátory. Úřad průběžně spolupracoval se Svazem měst a obcí, se kterým mj. autorsky spolupracoval na vydání metodické příručky. Dále bych velmi rád zmínil velmi důležitou spolupráci se Sdružením místních samospráv a s Ministerstvem vnitra při pořádání metodických setkání pro obecní úřady s rozšířenou působností.

Pokud se tedy podaří prohloubit dosavadní spolupráci a zejména restartovat zájem o ochranu osobních údajů na úrovni z doby přípravy na aplikaci obecného nařízení, věřím, že územní samospráva bude úřad stále více brát jako důležitého, a především důvěryhodného partnera v této oblasti.

Zde bych si dovilil trochu odbočit: často dostávám otázku, zda má vyjádření, že souhlasím s tím, že část zpracovatelů nemusí dodržovat obecné nařízení pod hrozbou sankce, nebyla jen „volební kampaní“ v rámci mé kandidatury, a zda budu navrhovat v této oblasti změny.

Odpovídám stále stejně. Nebyla – a nebudu to dělat, když nebudu muset. Musel bych to udělat v případě, že by Česká republika byla pod tlakem evropských orgánů, že obecné nařízení, které jakožto sekundární právo Evropské unie je přímo použitelné, nedostatečně aplikuje. Tedy, že skutečnost, že veřejnoprávním zpracovatelům obecné nehrozí administrativní sankce, způsobuje rozpor s evropským právem.

Kde jsem byl naopak nucen pod tlakem zkušeností z pandemie covid-19 přehodnotit svůj názor, je otázka vztahu k možnému postihu státních orgánů, které své povinnosti dle obecného nařízení ignorují. Zde je podle mého soudu skutečně třeba věc legislativně dořešit, jinak bude hrozit, že respekt státu k ochraně soukromí jeho občanů se může stát jen prázdnou proklamací bez možnosti adekvátního vymáhání.

Kromě prohloubení stávající spolupráce s územní samosprávou je mým záměrem využít ve prospěch plnění zákonných úkolů úřadu, a v tomto případě i územních samosprávních celků, mou zkušenost s legislativní činností a s aplikací norem správního práva, a to především ve vztahu k nové kompetenci, kdy se úřad, i bez návrhu, vyjadřuje Parlamentu k legislativním návrhům týkajícím se zpracování osobních údajů.

Nepochybuji o tom, že pokud spojíme své síly s územními samosprávnými celky v hájení práva na soukromí občanů, budeme mnohem úspěšnější. Koneckonců občané, které chceme více hájit, jsou i občany konkrétní obce a konkrétního kraje. ■

IVAN RYŠAVÝ

(Dokončení přístě)