

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k doporučení pro nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou

(2009/C 192/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů,

s ohledem na 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 zejména na článek 41 uvedeného nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

Doporučení změnit nařízení o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou

1. Dne 23. listopadu 1998 přijala Rada Evropské unie nařízení (ES) č. 2533/98 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou (dále jen „nařízení č. 2533/98“) ⁽¹⁾. Aby toto nařízení zůstalo i nadále účinným nástrojem k provádění úkolů Evropského systému centrálních bank (dále jen „ESCB“) v oblasti shromažďování

statistických informací, uvažuje se v současné době o řadě změn. Dne 15. září 2008 přijala Rada guvernérů Evropské centrální banky (dále jen „ECB“) jednomyslně doporučení ⁽²⁾ (dále jen „doporučení“) pro nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 2533/98 ⁽³⁾.

2. Dne 4. února 2009 se Rada rozhodla konzultovat evropského inspektora ochrany údajů (dále jen „EIOÚ“) a vyzvala ho, aby vydal stanovisko ⁽⁴⁾. Je třeba zdůraznit, že tato konzultace sice není ve fázi projednávání v COREPERu obvyklá, avšak upravuje ji článek 41 a čl. 46 písm. d) nařízení (ES) č. 45/2001.

3. Hlavními články nařízení (ES) č. 2533/98, které jsou předloženy ke změně, jsou články 1, 2, 3 (částečně) a 8. Přestože se režimem utajování informací zabývá konkrétně článek 8, EIOÚ se domnívá, že na ochranu osobních údajů by mohly mít dopad i ostatní články, které jsou proto součástí stávající analýzy.

4. Obecný kontext, v němž je toto doporučení analyzováno, musí v neposlední řadě zohlednit i návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské statistice ⁽⁵⁾,

⁽²⁾ Úř. věst. C 251, 3.10.2008, s. 1.

⁽³⁾ Postup pro přijetí těchto změn je založen na čl. 107 odst. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství a následně na čl. 5 odst. 4 a článku 41 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.

⁽⁴⁾ Dne 13. října 2008 Rada rovněž konzultovala Evropskou komisi, jež předložila své stanovisko dne 13. ledna 2009, KOM(2008) 898 v konečném znění.

⁽⁵⁾ KOM(2007) 625 v konečném znění, 16.10.2007.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 318, 27.11.1998, s. 8.

k němuž EIOÚ rovněž vydal stanovisko ⁽¹⁾. Oba texty jsou totiž vzájemně provázány. Jak bylo uvedeno ve zmíněném stanovisku, z této úzké vazby mezi oběma nařízeními vyplývá, že mezi Evropským statistickým systémem a ESCB je třeba zajistit těsnou spolupráci a řádnou koordinaci a zachovat přitom jejich příslušné řídicí struktury. EIOÚ rovněž vysvětlil svůj výklad pojmů „důvěrnost“ a „anonymita“ v oblasti statistiky. Daná analýza stále platí.

II. ANALÝZA NÁVRHU

Statistické informace

5. EIOÚ vítá, že navržené změny obsahují konkrétní odkaz na právní rámec pro ochranu údajů. Zatímco nařízení (ES) č. 2533/98 odkazuje v současné době pouze na směrnici 95/46/ES, nyní je navrhováno, aby čl. 8 odst. 8 odkazoval i na nařízení (ES) č. 45/2001, které konkrétněji upravuje činnosti ECB jako evropského orgánu.
6. Toto ustanovení navíc potvrzuje 34. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 45/2001, který uvádí, že: „Nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou se v souladu se svým čl. 8 odst. 8 uplatní, aniž je dotčena směrnice 95/46/ES“. V této souvislosti jím rovněž není dotčeno nařízení (ES) č. 45/2001.
7. Jak je vysvětleno v preambuli doporučení, jeho hlavním cílem je přezkoumat oblast působnosti nařízení (ES) č. 2533/98, aby bylo i nadále účinným nástrojem pro ECB k plnění úkolů Evropského systému centrálních bank v oblasti shromažďování statistických informací. Mělo by rovněž zaručit, aby ECB měla neustále k dispozici statistické informace v potřebné kvalitě, které pokrývají celou škálu úkolů ESCB.
8. Přestože výraz „statistické informace“ je v nařízení (ES) č. 2533/98 i v doporučení přijatém ECB často užíván, EIOÚ konstatuje, že tento výraz není kromě určitých odkazů na definici zpravodajské povinnosti (čl. 1 bod 1 nařízení (ES) č. 2533/98) v žádném z těchto textů vymezen. EIOÚ se domnívá, že rozsah tohoto výrazu by měl být v kontextu nařízení (ES) č. 2533/98 objasněn, a to zejména vzhledem k tomu, že statistické informace mohou zahrnovat údaje získané nejen od právnických, ale i od fyzických osob (které jsou rovněž označeny jako referenční soubor zpravodajských jednotek). Osobní údaje ve smyslu nařízení (ES) č. 45/2001 proto mohou být shromažďovány, a přestože by byly zpracovávány ve statistické podobě, stále by se mohlo jednat o údaje o osobách, které je možné identifikovat (nepřímo, prostřednictvím kódu nebo proto, že je uvedena jen velmi malá část osob se zvláštními charakteristikami). Daný výraz je důležité vymezit i z toho důvodu, že se doporučení zabývá možností poskytnout

vědecko-výzkumným institucím přístup k důvěrným statistickým informacím, které „neumožňují přímé určení totožnosti“ (čl. 8 odst. 4), nebo vyjádřeno pozitivním způsobem, které stále umožňují nepřímou identifikaci.

9. Podle EIOÚ by bylo možné chápat tento výraz podobným způsobem jako v případě návrhu nařízení o evropské statistice (kde je vymezen jako: „všechny různé formy statistiky včetně základních údajů, ukazatelů, účtů a metadat“). Nicméně v případě ECB by mělo být pojetí statistických informací omezeno na statistické údaje o fyzických a právnických osobách, které jsou zpracovávány v rámci pravomocí ECB. EIOÚ navrhuje, aby byl tento výraz blíže objasněn v příslušných bodech odůvodnění.

Účel

10. Podle důvodové zprávy doporučení vychází stávající struktura shromažďování statistických informací z přímé vazby mezi referenčním souborem zpravodajských jednotek (fyzické a právní osoby podléhající zpravodajské povinnosti) a specifickými druhy statistik (jak je uvedeno v čl. 2 odst. 2 nařízení (ES) č. 2533/98). ECB se domnívá, že se tato struktura stala neefektivní, neboť v zájmu minimalizace zpravodajské zátěže se údaje ve stále větší míře shromažďují pouze jednou a slouží různým statistickým účelům. ECB proto navrhuje rozšířit rozsah účelů tím, že se stanoví indikativní seznam veškerých statistických účelů, pro které mohou být statistické informace od referenčního souboru zpravodajských jednotek shromažďovány.
11. EIOÚ bere na vědomí důvody, na základě kterých je toto rozšíření požadováno, avšak zdůrazňuje, že jedna ze zásad uvedených v nařízení (ES) č. 45/2001 se týká omezení účelu. Podle této zásady musí být osobní údaje zpracovávány pro stanovené, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem neslučitelným s těmito účely. Tato zásada obsažená v čl. 4 odst. 1 písm. b) je dále vysvětlena v tom smyslu, že „další zpracování pro historické, statistické nebo vědecké účely není považováno za neslučitelné, pokud správce poskytne vhodná ochranná opatření, zejména zajistí, aby údaje nebyly zpracovávány k žádnému jinému účelu ani použity k podpoře opatření či rozhodnutí o konkrétní osobě“.
12. EIOÚ s ohledem na skutečnosti popsané v důvodové zprávě doporučení potvrzuje, že současná praxe není v souladu s nařízením (ES) č. 45/2001, neboť údaje se dále zpracovávají pro účely, které v nařízení (ES) č. 2533/98 nejsou stanoveny. Vytvořením „indikativního“ seznamu účelů mimo rámec nařízení (ES) č. 2533/98 by však zásada omezení účelu dle nařízení (ES) č. 45/2001 stále nebyla zcela splněna.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 308, 3.12.2008, s. 1.

13. V připomínkách obdržených k tomuto aspektu od ECB však bylo zdůrazněno, že nařízení (ES) č. 2533/98 zůstává „zastřešujícím předpisem“, který zakládá referenční soubor zpravodajských jednotek (okruh subjektů, od kterých může ECB shromažďovat údaje za účelem plnění svých úkolů). Aby mohla ECB zpravodajským jednotkám uložit faktickou zpravodajskou povinnost, musí vydat konkrétní právní akt, jenž vymezí skutečný soubor zpravodajských jednotek i konkrétní zpravodajskou povinnost.
14. EIOÚ má za to, že jakákoli úprava nařízení, která by se týkala tohoto aspektu, by měla objasnit rozsah, v jakém budou údaje v budoucnu zpracovávány, nebo alespoň přesněji uvést předpokládané účely v rámci pravomocí ECB. EIOÚ se proto nestaví proti rozšíření účelů, pro které jsou informace shromažďovány, avšak navrhuje vypustit veškeré odkazy na vytvoření indikativního seznamu účelů. Znění předpisu by také mohlo potvrdit, že žádný právní akt, jenž vymezuje skutečný soubor zpravodajských jednotek a konkrétní zpravodajskou povinnost, nepřekročí omezení účelů v rámci konkrétních pravomocí ECB.
15. V souvislosti s objasněním výrazu statistické informace EIOÚ nemůže souhlasit s vysvětlením, které ECB uvedla v důvodové zprávě doporučení a podle kterého se „informace stávají statistickými informacemi, jsou-li použity pro sestavování statistik bez ohledu na účel, pro který byly původně shromážděny“. Zásada omezení účelu totiž tento výklad neumožňuje. Osobní údaje se shromažďují v první řadě pro jeden nebo několik konkrétních účelů, a jsou-li poskytnuta vhodná ochranná opatření, lze je dále použít k (jiným) statistickým účelům (viz čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001, na který se odvolává bod 11).
16. EIOÚ v neposlední řadě konstatuje, že omezení účelu je již zdůrazněno v navrženém znění čl. 8 odst. 4 písm. a), kde se uvádí, že „(...) ESCB použije důvěrné statistické informace, jež mu byly předány, výhradně k provedení úkolů ESCB, s výjimkou a) případu, kdy zpravodajská jednotka nebo jiná právnická osoba, fyzická osoba, subjekt nebo pobočka, jejichž totožnost lze určit, dají výslovný souhlas s použitím uvedených statistických informací pro jiné účely“. Tím, že k rozšíření původního účelu ECB vyžaduje výslovný souhlas, potvrzuje, že účely by měly být ze zásady omezené.

Statistika platebního styku

17. EIOÚ si dále všiml, že v navrženém indikativním seznamu účelů, pro které mohou být statistické údaje od referenčního souboru zpravodajských jednotek shromažďovány, doplňuje doporučení (v čl. 2 odst. 1) ke stávajícímu účelu „statistiky platebních systémů“ ještě pojem „statistika platebního styku“. To znamená, že shromažďované statistické informace budou v rámci statistiky platebních systémů (tj.

platební infrastruktury) zahrnovat i údaje o individuálních platbách. Vzhledem k tomuto doplnění statistiky platebního styku je nanejvýš důležité zajistit, aby byla respektována pravidla o ochraně údajů.

18. Přestože EIOÚ chápe, že čl. 105 odst. 2 Smlouvy o ES pověřuje ESCB, aby podporovala plynulé fungování platebních systémů, a že komplexní informace o platebních infrastrukturách i platbách provedených jejich prostřednictvím mohou být v této souvislosti nezbytné pro ECB při stanovování politik, toto pověření by mělo být omezeno na to, co je nezbytné pro stanovení politik ECB, a nemělo by umožňovat shromažďování finančních informací o fyzických osobách, které lze (přímo či nepřímo) identifikovat. A i když EIOÚ rozumí tomu, že je důležité shromažďovat informace o platbách samotných (například údaje o platbách kreditními kartami pro účely předběžné analýzy nebo pro účely platební bilance), rád by zdůraznil, že bez ohledu na to, zda jsou údaje o kreditních kartách shromažďovány přímo od fyzických osob, či od společností vydávajících kreditní karty nebo provozovatelů platebních systémů na agregovaném základě, mohou stále obsahovat osobní informace o fyzických osobách.
19. ECB však uvedla, že pokud by v konkrétních případech mohly nastat důvody ke zpracování takovéto statistiky platebního styku, bude tato statistika v souladu s příslušným právním rámcem pro ochranu údajů. Týká se to i potřeby potvrdit nezbytnost takového zpracování údajů a zajistit přijetí vhodných bezpečnostních opatření.

Soubor zpravodajských jednotek

20. Podobně jako Komise ve svém stanovisku k doporučení ⁽¹⁾, uznává i EIOÚ potřebu upravit rozsah referenčního souboru zpravodajských jednotek, kterou zmiňuje ve svém doporučení ECB. Podle ECB je příčinou této potřeby skutečnost, že finanční trhy se stávají stále složitějšími, přičemž se rostoucí měrou zužují vazby mezi finančními transakcemi a rozvahovými pozicemi různých druhů finančních zprostředkovatelů (jako jsou měnové finanční instituce, pojišťovny a účelové finanční společnosti).
21. To může mít za následek, že ECB bude ohledně těchto subsektorů vyžadovat srovnatelné, časté a včasné statistiky, aby mohla i nadále plnit své úkoly. Tyto úpravy referenčního souboru zpravodajských jednotek však ve svém důsledku povedou k tomu, že jednotliví aktéři zapojení do ESCB budou shromažďovat větší množství informací. EIOÚ bere na vědomí, že ve snaze zabránit zbytečnému shromažďování údajů hodlá ECB zajistit, že potřebné statistické informace bude shromažďovat pouze tehdy, převáží-li přínos takového shromažďování nad náklady a nebudou-li již tyto informace shromažďovány jinými subjekty.

⁽¹⁾ Stanovisko Komise ze dne 13. ledna 2009, KOM(2008) 898 v konečném znění.

22. EIOÚ se však domnívá, že v zájmu dodržování zásady kvality údajů a zásady minimalizace množství údajů by měl být zaveden zvláštní postup s cílem zajistit, že dané informace již neshromažďují jiné subjekty. ECB potvrdila, že mezi ESS (Eurostatem) a ECB probíhá diskuse s cílem vyvinout postupy, které dále posílí spolupráci a minimalizaci zpravodajské zátěže. EIOÚ je toho názoru, že tato spolupráce by měla být dále rozvíjena.

Výměna důvěrných informací

23. Doporučení pozměňuje článek 3 nařízení (ES) č. 2533/98 tím, že uvádí některé statistické zásady, mimo jiné i zásadu statistické důvěrnosti. Dále upravuje článek 8, pokud jde o zavedený režim utajování informací. Snahou doporučení je reflektovat obsah návrhu nařízení o evropské statistice. Jak již bylo v tomto dokumentu zdůrazněno, ve stávajících pravidlech týkajících se statistické důvěrnosti je třeba dosáhnout větší pružnosti mezi Evropským statistickým systémem (ESS) a ESCB. Nový režim, který je navržen v rámci doporučení, tuto potřebu znovu zdůrazňuje, když poukazuje na to, že pro zajištění účinné a účelné výměny nezbytných statistických informací by měl právní rámec předpokládat, že toto předání informací se může uskutečnit pouze tehdy, je-li nezbytné pro účinný vývoj, vypracovávání nebo šíření evropské statistiky.

24. EIOÚ již měl příležitost objasnit svůj postoj, pokud jde o předávání důvěrných údajů mezi ESS a ESCB⁽¹⁾. Uvedl, že tato předávání údajů mezi Eurostatem a ECB jsou v souladu s podmínkami nezbytnosti stanovenými v článku 7 nařízení (ES) č. 45/2001. S ohledem na navržené změny EIOÚ potvrzuje, že toto předání informací by se mohlo uskutečnit pouze a jedině pro statistické účely a při zaručení ochrany před nedovoleným zveřejněním. Tento aspekt by mohl být ve změně nařízení (ES) č. 2533/98 více zdůrazněn. Čl. 8 odst. 3 již zahrnuje některá opatření, která EIOÚ navrhuje, neboť například doplňuje, že zpravodajské jednotky jsou informovány o tom, že se další předání statistických informací uskuteční pouze pro statistické účely a že osoby přijímající tyto statistické informace jsou upozorněny na jejich důvěrnost.

Přístup k důvěrným statistickým informacím, které neumožňují přímou identifikaci, pro výzkumné účely

25. EIOÚ konstatuje, že pokud jde o přístup k důvěrným statistickým informacím, které neumožňují přímou identifikaci, pro výzkumné účely, ECB se rozhodla tento přístup povolit a současně zachovat přísné záruky důvěrnosti. Čl. 8 odst. 4

předpokládá předchozí výslovný souhlas orgánu, který informace poskytl.

26. V souvislosti se zpracováváním důvěrných statistických informací neumožňujících přímou identifikaci by chtěl EIOÚ připomenout, že definice osobních údajů obsažená v čl. 2 písm. a) směrnice 95/46/ES zní takto: „osobními údaji“ se rozumí „veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě („subjekt údajů“); identifikovatelnou osobou se rozumí osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména s odkazem na identifikační číslo nebo na jeden či více zvláštních prvků její fyzické, fyziologické, psychické, ekonomické, kulturní nebo sociální identity“.

27. Jak dále vyplynulo z analýzy EIOÚ ve stanovisku k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o statistice Společenství v oblasti veřejného zdraví a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci⁽²⁾, ze statistického hlediska se „nepřímá identifikovatelnost“ vztahuje k pojmu „anonymita“. Ačkoli z hlediska ochrany údajů by pojem anonymity zahrnoval údaje, které již nejsou identifikovatelné (viz 26. bod odůvodnění směrnice 95/46/ES), ze statistického hlediska se anonymními údaji rozumí údaje, u nichž není možná žádná přímá identifikace.

28. Z tohoto vymezení vyplývá, že nepřímá identifikace statistických informací by byla i nadále možná a že jejich zpracování by nadále podléhalo podmínkám nařízení (ES) č. 45/2001. Čl. 4 odst. 1 písm. e) v této souvislosti uvádí, že osobní údaje „musí být uchovávány ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší než je nezbytné pro dosažení účelů, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány. Orgán nebo instituce Společenství stanoví pro osobní údaje, které jsou uchovávány po dobu delší, než je uvedeno výše, pro historické, statistické či vědecké účely buď, že budou uchovávány pouze v anonymní podobě, nebo, není-li to možné, že budou skladovány pouze, pokud totožnost subjektu údajů bude zašifrována. Údaje však v žádném případě nelze použít k jinému než historickému, statistickému nebo vědeckému účelu.“

29. EIOÚ se proto domnívá, že v případě přístupu k informacím pro výzkumné účely by statistické informace měly být poskytovány takovým způsobem, aby zpravodajská jednotka nemohla být přímo ani nepřímo identifikována, zohlední-li se všechny relevantní prostředky, které by mohla třetí strana přiměřeně použít.

III. ZÁVĚR

30. EIOÚ bere na vědomí vůli zlepšit výměnu statistických informací mezi ESS a ESCB i přístup pro výzkumné účely.

⁽¹⁾ Viz bod 27 stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské statistice (KOM(2007) 625 v konečném znění).

⁽²⁾ Úř. věst. C 295/1, 7.12.2007, body 14 až 18.

Je chvályhodné, že tuto výměnu informací i přístup k nim lze uskutečnit při zajištění přísné důvěrnosti údajů, avšak je zapotřebí určitých vyjasnění, pokud jde o použitou terminologii a koncepty, kterých se výměna informací i přístup k informacím týkají.

31. K předloženému doporučení a budoucí změně nařízení (ES) č. 2533/98 má EIOÚ tyto připomínky:

- v odůvodnění nařízení je třeba blíže objasnit výraz „statistické informace“, neboť v kontextu nařízení (ES) č. 2533/98 by pojetí statistických informací mělo být omezeno na statistické údaje o fyzických a právnických osobách, které jsou zpracovávány v rámci pravomocí ECB,
- EIOÚ nebrání rozšíření účelů, avšak má námitky proti tomu, aby seznam účelů byl pouze indikativní a nedostatečně konkrétní,
- je třeba zajistit, aby v případě shromažďování statistických informací o platebním styku byl v plném rozsahu uplatněn rámec pro ochranu údajů. Shromažďování

finančních informací týkajících se fyzických osob, které jsou (přímo či nepřímo) identifikovatelné, by za běžných podmínek nemělo být povoleno, není-li řádně prokázána nutnost zpracování těchto informací a nejsou-li zavedena bezpečnostní opatření,

- je třeba dále rozvíjet spolupráci mezi ESS a ECB s cílem zajistit dodržování zásady kvality údajů i zásady minimalizace množství údajů,
- poskytování přístupu ke statistickým informacím pro výzkumné účely je třeba zajistit takovým způsobem, aby zpravodajská jednotka nemohla být přímo ani nepřímo identifikována, zohlední-li se všechny relevantní prostředky, které by mohla třetí strana přiměřeně použít.

V Bruselu dne 8. dubna 2009.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů