

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení o uvádění prekursorů výbušnin na trh a jejich používání

(2011/C 101/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 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 ⁽¹⁾,

s ohledem na žádost o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽²⁾,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Dne 20. září 2010 přijala Evropská komise návrh nařízení o uvádění prekursorů výbušnin na trh a jejich používání ⁽³⁾ („návrh“). Dne 11. listopadu 2010 byl návrh ve znění schváleném Komisí zaslán ke konzultaci evropskému inspektorovi ochrany údajů v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že je Komisí konzultován a že je v bodech odůvodnění návrhu uveden odkaz na tuto konzultaci.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 473.

2. Hlavním cílem navrhovaných opatření je snížit riziko útoků teroristů nebo jiných pachatelů trestné činnosti s využitím podomácku vyrobených výbušnin. Za tímto účelem nařízení omezuje přístup obecné veřejnosti k určitým chemickým látkám, které mohou být zneužity jako prekursor podomácku vyrobených výbušnin. Návrh dále zavádí přísnější kontrolu prodeje těchto chemických látek prostřednictvím oznamování podezřelých operací a krádeží.

3. V tomto stanovisku evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje zákonodárce na řadu relevantních otázek ochrany údajů a poskytuje doporučení pro zajištění základního práva na ochranu osobních údajů.

II. ANALÝZA NÁVRHU A PŘÍSLUŠNÉ OTÁZKY OCHRANY ÚDAJŮ

1. Opatření navrhovaná Komisí

4. Návrh se zabývá problémy zneužívání určitých chemických látek, které jsou na trhu běžně dostupné obecné veřejnosti, jako prekursorů podomácku vyrobených výbušnin. Články 4 a 5 návrhu řeší zákaz prodeje vůči obecné veřejnosti společně s režimem udělování povolení a s požadavkem na zaznamenávání všech operací provedených na základě povolení. Článek 6 požaduje, aby hospodářské subjekty oznamovaly podezřelé operace a krádeže. Článek 7 se pak zabývá potřebou ochrany údajů.

Články 4 a 5: zákaz prodeje, povolovací režim a zaznamenávání operací

5. Prodej určitých chemických látek v koncentraci přesahující prahovou hodnotu příslušníkům obecné veřejnosti bude zakázán. Prodej látek ve vyšší koncentraci by byl povolen pouze uživatelům, kteří mohou doložit legitimní potřebu danou chemickou látkou použít.

6. Rozsah zákazu je omezen na užší seznam chemických látek a jejich směsí (viz příloha A návrhu) a na prodej těchto látek obecné veřejnosti. Omezení neplatí pro profesionální uživatele nebo mezi podniky. Dostupnost látek na tomto užším seznamu pro obecnou veřejnost je navíc omezena pouze tehdy, přesahuje-li jejich koncentrace určité prahové hodnoty. Dále je látka stále možné získat po předložení povolení vydaného veřejným orgánem (jež dokládá oprávněné použití). Výjimka také platí pro zemědělce, kteří mohou bez povolení nakupovat dusičnan draselný pro použití jako hnojivo bez ohledu na jeho prahovou koncentraci.
7. Povolení budou zapotřebí také tehdy, jestliže příslušník obecné veřejnosti zamýšlí dovést látku uvedenou na užším seznamu do Evropské unie.
8. Hospodářský subjekt, který dodává látku nebo směs příslušníkovi obecné veřejnosti, jenž je držitelem povolení, je povinen ověřit předložené povolení a transakci zaznamenat.
9. Každý členský stát má povinnost stanovit svá pravidla pro udělování tohoto povolení. Příslušný orgán členského státu zamítne udělení povolení žadateli, existují-li oprávněné důvody k pochybnostem ohledně zákonnosti zamýšleného použití. Udělená povolení budou platná ve všech členských státech. Komise může vypracovat pokyny týkající se technických náležitostí povolení, což napomůže vzájemnému uznávání těchto povolení.

Článek 6: oznamování podezřelých operací a krádeží

10. Prodej širšího počtu dotčených chemických látek (které jsou uvedeny v příloze II, a to nad rámec chemických látek uvedených v příloze I, které již podléhají povolovací povinnosti) bude podléhat oznamování podezřelých operací a krádeží.
11. Návrh požaduje, aby každý členský stát stanovil vnitrostátní kontaktní místo (s jasně uvedeným telefonním číslem a e-mailovou adresou) za účelem oznamování podezřelých operací a krádeží. Hospodářské subjekty mají povinnost neprodleně oznámit jakoukoli podezřelou operaci a krádeže, pokud možno včetně totožnosti klienta.
12. Komise vypracuje a bude aktualizovat pokyny, které hospodářským subjektům pomohou rozpoznávat a oznamovat podezřelé operace. Pokyny budou rovněž obsahovat pravidelné aktualizace seznamu doplňkových látek, které nejsou uvedeny v příloze I či II, u nichž se vyzývá k dobrovolnému oznamování podezřelých operací a krádeží.

Článek 7: ochrana údajů

13. Bod odůvodnění 11 a článek 7 požadují, aby zpracování osobních údajů podle nařízení vždy probíhalo v souladu s právními předpisy EU v oblasti ochrany údajů, a to

zejména se směrnicí 95/46/ES⁽⁴⁾, a s vnitrostátními právními předpisy v oblasti ochrany údajů, jimiž je tato směrnice provedena. Návrh neobsahuje žádná další ustanovení v oblasti ochrany údajů.

2. Pro odpovídající ochranu osobních údajů jsou nezbytná konkrétnější ustanovení

14. Oznamování podezřelých operací a krádeží a režim udělování povolení a vedení záznamů, které nařízení předpokládá, vyžadují zpracování osobních údajů. Obě skutečnosti představují – každopádně do jisté míry – zásah do soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů, a jako takové vyžadují odpovídající ochranná opatření.
15. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že návrh obsahuje samostatné ustanovení (článek 7) o ochraně údajů. Vzhledem k výše uvedenému však toto jediné – a velmi obecné – ustanovení, které návrh předpokládá, nepostačuje k odpovídajícímu řešení otázek týkajících se ochrany údajů, které vyplývají z navrhovaných opatření. Kromě toho příslušné články návrhu (články 4, 5 a 6) nepopisují dostatečně podrobně specifika předpokládaných operací zpracování údajů.
16. Kupříkladu ve věci udělování povolení nařízení požaduje, aby hospodářské subjekty vedly záznamy o operacích provedených na základě povolení, aniž by však uvádělo, jaké osobní údaje by tyto záznamy měly obsahovat, jak dlouho by měly být uchovávány, komu mohou být poskytovány a za jakých podmínek. Není také uvedeno, jaké údaje budou při zpracovávání žádostí o povolení shromažďovány.
17. Co se týká povinnosti oznamovat podezřelé operace a krádeže, návrh zavádí oznamovací povinnost, aniž by však upřesnil, co představuje podezřelou operaci, jaké osobní údaje by měly být oznamovány, jak dlouho by oznámené informace měly být uchovávány, komu mohou být sdělovány a za jakých podmínek. Návrh také nestanoví další podrobnosti týkající se „vnitrostátních kontaktních míst“, která mají být ustanovena, nebo jakýchkoli databází, které mají tato kontaktní místa ve svém členském státě vytvořit, nebo případných databází, které mohou být vytvořeny na úrovni EU.
18. Z hlediska ochrany údajů je shromažďování údajů týkajících se podezřelých operací nejcitlivějším tématem návrhu. Příslušná ustanovení by měla být vyjasněna tak, aby bylo zajištěno, že zpracování údajů zůstane přiměřené a bude zabráněno zneužití údajů. Aby bylo možno tohoto dosáhnout, měly by být jasně uvedeny podmínky pro zpracování údajů a měla by být použita odpovídající ochranná opatření.

⁽⁴⁾ Citována v poznámce pod čarou č. 1.

19. Důležité je, že by údaje neměly být používány za žádným jiným účelem než pro boj s terorismem (a další trestnou činností, jejíž součástí je zneužití chemických látek pro podomácku vyrobená výbušná zařízení. Údaje by také neměly být uchovávány dlouhodobě, zvláště pak pokud by počet potenciálních či skutečných příjemců měl být vysoký a/nebo pokud by údaje měly být vytěžovány. Toto je ještě důležitější v případech, kde lze prokázat, že původní podezření bylo nepodložené. V těchto případech musí existovat konkrétní odůvodnění dalšího uchovávání údajů. Jako názorný příklad evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti uvádí rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci S. a Marper v. Spojené království (2008) ⁽⁵⁾, podle něhož dlouhodobé uchovávání DNA osob, které nebyly usvědčeny ze spáchání trestného činu, bylo porušením práva těchto osob na soukromí podle článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

20. Z těchto důvodů evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby články 5, 6 a 7 návrhu obsahovaly další a podrobnější ustanovení, která budou tyto otázky odpovídajícím způsobem řešit. Některá konkrétní doporučení budou učiněna níže.

21. Dále je také třeba zvážit, zda nelze konkrétní a podrobnější ustanovení zapracovat do prováděcího rozhodnutí Komise podle článků 10, 11 a 12 návrhu za účelem řešení dalších otázek v oblasti ochrany údajů na praktické úrovni.

22. Evropský inspektor ochrany údajů také dále doporučuje, aby pokyny Komise k podezřelým operacím a k technickým náležitostem povolení obsahovaly další konkrétní ustanovení o zpracování údajů a ochraně údajů. Jak pokyny, tak i případné prováděcí rozhodnutí v oblasti ochrany údajů by měly být přijaty po konzultaci s evropským inspektorem ochrany údajů a – půjde-li o provádění na vnitrostátní úrovni – s pracovní skupinou pro ochranu údajů zřízenou podle článku 29. Samotné nařízení by toto mělo jasně předpokládat a mělo by konkrétně vyjmenovat hlavní otázky, které budou v pokynech/prováděcích rozhodnutích řešeny.

3. Doporučení týkající se udělování povolení a zaznamenávání operací

3.1 Doporučení pro článek 5 návrhu

Maximální doba uchovávání údajů a kategorie shromažďovaných údajů

23. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby článek 5 nařízení uváděl maximální dobu uchovávání údajů (která *prima facie* nepřekročí délku dvou let) a kategorie osobních údajů, které mají být zaznamenávány (v maximálním rozsahu jméno, číslo povolení a zakoupené položky). Tato doporučení vyplývají ze zásady nezbytnosti a proporcionality: shromažďování a uchovávání osobních

údajů by mělo být omezeno na skutečnosti, které jsou přísně nezbytné pro sledovaný účel (viz čl. 6 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES). Pokud bude toto stanovení ponecháno na vnitrostátních předpisech nebo vnitrostátní praxi, zřejmě to v praxi povede ke zbytečné nejistotě a nestejnému řešení podobných situací.

Zákaz shromažďování „zvláštních kategorií údajů“

24. Článek 5 nařízení by měl dále výslovně zakazovat – v souvislosti s povolovacím řízením – shromažďování a zpracovávání „zvláštních kategorií údajů“ (podle definice uvedené v článku 8 směrnice 95/46/ES), jako například mimo jiné osobních údajů, které odhalují rasový či etnický původ, politické názory nebo náboženské či filozofické přesvědčení.

25. Toto by mělo také pomoci zajistit, aby s žadateli nebylo zacházeno diskriminačně, například z důvodu jejich rasy, národnosti nebo politické či náboženské příslušnosti. V této souvislosti evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že zajištění vysoké úrovně ochrany údajů je rovněž prostředkem, jenž přispívá k boji proti rasismu, xenofobii a diskriminaci, který tak může naopak pomoci bránit radikalizaci a náboru osob pro terorismus.

3.2 Doporučení pro pokyny/prováděcí rozhodnutí

Údaje shromažďované v průběhu povolovacího procesu

26. Nařízení stanoví, že žádosti o udělení povolení mají být zamítnuty, existují-li oprávněné důvody k pochybnostem ohledně zákonnosti zamýšleného použití. V tomto ohledu by bylo užitečné, kdyby pokyny nebo prováděcí rozhodnutí stanovily údaje, které mohou orgány udělující povolení shromažďovat v souvislosti s žádostí o udělení povolení.

Omezení účelu

27. Pokyny nebo prováděcí rozhodnutí by měly stanovit, že záznamy by měly být sdělovány pouze příslušným orgánům pro vymáhání práva, které vyšetřují teroristickou činnost nebo jiné podezření z trestného zneužití prekurzorů výbušnin. Tyto informace by se neměly používat k žádným dalším účelům (viz čl. 6 písm. b) směrnice 95/46/ES).

Informace subjektům údajů o záznamu operací (a o oznamování podezřelých operací)

28. Evropský inspektor ochrany údajů dále doporučuje, aby pokyny nebo prováděcí rozhodnutí uváděly, že orgán udělující povolení – který se nachází v nejhodnější pozici pro přímé poskytnutí těchto informací subjektům údajů – by měl držitele povolení informovat o skutečnosti, že jejich koupě budou zaznamenány a mohou podléhat oznámení, budou-li shledány „podezřelými“ (viz články 10 a 11 směrnice 95/46/ES).

⁽⁵⁾ S. a Marper v. Spojené království (4. prosince 2008) (stížnosti č. 30562/04 a 30566/04).

4. Doporučení týkající se oznamování podezřelých operací a krádeží

4.1 Doporučení pro článek 6 návrhu

29. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby v návrhu byla objasněna úloha a charakter vnitrostátního kontaktního místa. Posouzení dopadů v odstavci 6.33 odkazuje na možnost, že těmito kontaktními místy nemusí být pouze „orgány pro vymáhání práva“, ale také „sdružení“. Legislativní dokumenty žádné další informace v tomto ohledu neposkytují. Tato záležitost by měla být objasněna zvláště v článku 6.2 návrhu. V zásadě by měly být údaje v držení orgánů pro vymáhání práva – pokud tomu tak nebude, mělo by to být velmi jasné odůvodněno.
30. Článek 6 nařízení by měl dále uvádět, jaké údaje budou zaznamenávány (v maximálním rozsahu jméno, číslo povolení, zakoupeny položky a důvody vzniku podezření). Tato doporučení vyplývají ze zásady nezbytnosti a proporcionality: shromažďování osobních údajů by mělo být omezeno na skutečnosti, které jsou přísně nezbytné pro sledovaný účel (viz čl. 6 písm. c) směrnice 95/46/ES). V této souvislosti platí podobné úvahy, jako byly vyjádřeny v bodě 23.
31. Článek 6 by měl dále výslovně zakazovat – v souvislosti s oznamovacím řízením – shromažďování a zpracovávání „zvláštních kategorií údajů“ (podle definice uvedené v článku 8 směrnice 95/46/ES), jako například mimo jiné osobních údajů, které odhalují rasový či etnický původ, politické názory nebo náboženské či filozofické přesvědčení (viz také body 24–25).
32. Článek 6 by měl konečně také stanovit maximální dobu uchovávání údajů s přihlédnutím k účelům ukládání dat. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby – pokud podezřelá operace či krádež nevedla ke konkrétnímu vyšetřování, které stále probíhá – veškeré podezřelé operace a krádeže byly z databáze vymazány po uplynutí stanoveného období (*prima facie* nejpozději dva roky po dni oznámení). Tím by se mělo pomoci zajistit, aby v případech, kdy podezření nebude potvrzeno (či ani dále vyšetřováno), nebyly nevinné osoby vedeny na „černé listině“ nebo jako „podezřelé“ po nepřiměřeně dlouhou dobu (viz čl. 6 písm. e) směrnice 95/46/ES). V každém případě je v této věci třeba zabránit přílišným rozdílům na vnitrostátní úrovni.
33. Toto omezení je rovněž nezbytné pro zajištění zásady kvality údajů (viz čl. 6 písm. d) směrnice 95/46/ES) i dalších důležitých právních zásad, jako např. presumpce nevinny. Může vést nejen k přiměřenější úrovni ochrany fyzických osob, ale zároveň by orgánům pro vymáhání práva mělo umožnit účinněji se soustředit na závažnější případy, u nichž je pravděpodobnější, že se podezření nakonec potvrdí.

4.2 Doporučení pro pokyny/prováděcí rozhodnutí

Měla by být definována kritéria pro podezřelé operace

34. Návrh nedefinuje, jaká operace by mohla být „podezřelou“. Čl. 6 odst. 6 písm. a) návrhu však předpokládá, že Komise „vypracuje a aktualizuje pokyny“ a poskytne informace o tom, „jak rozpoznávat a oznamovat podezřelé operace“.
35. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že návrh požaduje, aby Komise vypracovala pokyny. Ty by měly být dostatečně jasné a konkrétní a měly by bránit extrémnímu výkladu tak, aby se minimalizovaly přenosy osobních údajů orgánům pro vymáhání práva a aby se zabránilo jakýmkoli svévolným nebo diskriminačním praktikám, například z důvodu rasy, národnosti nebo politické či náboženské příslušnosti.

Účel omezení, důvěrnost informací, bezpečnost a přístup

36. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly dále stanovit, že informace by měly být uchovávány bezpečně a se zachováním jejich důvěrné povahy a měly by být sdělovány pouze příslušným orgánům pro vymáhání práva, které vyšetřují teroristickou činnost nebo jiné podezření z trestného zneužití prekurzorů výbušnin. Informace by neměly být používány pro jiné účely, například pro vyšetřování nesouvisejících záležitostí daňovými či imigračními orgány.
37. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly dále uvádět, kdo by měl mít přístup k údajům, které získají (a uloží) vnitrostátní kontaktní místa. Přístup a sdělování by měly být omezeny výhradně opodstatněnou potřebou přístupu. Také je třeba zvážit vydání seznamu možných příjemců.

Právo přístupu pro subjekty údajů

38. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly stanovit právo přístupu pro subjekty údajů, a to v příslušných případech včetně opravy či výmazu jejich údajů (viz články 12–14 směrnice 95/46/ES). Existence tohoto práva – nebo jakýchkoli případných výjimek podle článku 13 – může mít významné důsledky. Například podle obecně platných předpisů má subjekt údajů také právo vědět, zda byla jeho operace oznámena jako podezřelá. (Případné) použití tohoto práva by však prodejci prekurzorů výbušnin mohlo bránit v oznámení podezřelých operací kupujícím. Veškeré výjimky by proto měly být jasné odůvodněny a konkrétně stanoveny, a to nejlépe v nařízení nebo v každém případě v pokynech/prováděcím rozhodnutí. Měl by být také předpokládán mechanismus nápravných opatření se zapojením vnitrostátních kontaktních míst.

5. Další připomínky

Pravidelný přezkum účinnosti

39. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že článek 16 návrhu stanoví přezkum nařízení (5 let po jeho přijetí). Evropský inspektor ochrany údajů totiž zastává stanovisko, že jakékoli nové nástroje by měly při pravidelných přezkumech prokazovat, že nadále představují účinný prostředek boje proti terorismu (a jiné trestné činnosti). Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby nařízení konkrétně stanovilo, že v průběhu tohoto přezkumu by měla být také zvážena účinnost nařízení a jeho vlivy na základní práva včetně ochrany údajů.

III. ZÁVĚRY

40. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby byl návrh doplněn o další, konkrétnější ustanovení, která budou odpovídajícím způsobem řešit otázky ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů dále doporučuje, aby pokyny Komise k podezřelým operacím a k technickým náležitostem povolení – a případné prováděcí rozhodnutí o ochraně údajů – obsahovaly další konkrétní ustanovení o zpracování údajů a ochraně údajů. Tyto pokyny (a případné prováděcí rozhodnutí) by měly být přijaty po konzultaci s evropským inspektorem ochrany údajů a – v příslušných případech – s pracovní skupinou zřízenou podle článku 29 se zástupci orgánů ochrany údajů v členských státech.
41. Článek 5 nařízení by měl u zaznamenávaných operací uvádět maximální dobu uchovávání údajů (která *prima facie* nepřekročí délku dvou let) a kategorie osobních údajů, které mají být zaznamenávány (v maximálním rozsahu jméno, číslo povolení a zakoupené položky). Zpracovávání zvláštních kategorií údajů by mělo být výslovně zakázáno.

42. Úloha a charakter vnitrostátního kontaktního místa by měly být v článku 6 návrhu objasněny. Toto ustanovení by mělo rovněž uvádět maximální dobu uchovávání údajů o podezřelých operacích (která *prima facie* nepřekročí délku dvou let) a osobní údaje, které mají být zaznamenávány (v maximálním rozsahu jméno, číslo povolení, zakoupené položky a důvody vzniku podezření). Zpracovávání zvláštních kategorií údajů by mělo být výslovně zakázáno.
43. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly dále uvádět, jaké údaje mohou orgány udělující povolení shromažďovat v souvislosti se žádostí o udělení povolení. Také by měly jasně omezit účely, pro něž mohou být údaje použity. Obdobná ustanovení by měla platit také pro záznamy o podezřelých transakcích. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly uvádět, že povolovací orgán by měl držitele povolení informovat o skutečnosti, že jejich koupě budou zaznamenány a mohou podléhat oznámení, budou-li shledána „podezřelými“. Pokyny/prováděcí rozhodnutí by měly dále uvádět, kdo by měl mít přístup k údajům, které získají (a uloží) vnitrostátní kontaktní místa. Přístup a sdělování by měly být omezeny výhradně opodstatněnou potřebou přístupu. Měly by jasně stanovit odpovídající příslušná práva přístupu pro subjekty údajů a jasně uvést a odůvodnit jakékoli výjimky.
44. Účinnost předpokládaných opatření by měla být pravidelně přezkoumávána spolu se zvážením jejich dopadu na soukromí.

V Bruselu dne 15. prosince 2010.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů