

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhům směrnice o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a nařízení o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky, které předložila Komise

(2012/C 175/01)

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 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 ⁽²⁾, a zejména na čl. 28 odst. 2 uvedeného nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

1. ÚVOD

1.1 Konzultace evropského inspektora ochrany údajů

1. Toto stanovisko je součástí balíčku čtyř stanovisek evropského inspektora ochrany údajů týkajících se finančního sektoru, která byla všechna přijata v tentýž den ⁽³⁾.
2. Dne 20. července 2011 Komise přijala dva návrhy týkající se revize právních předpisů v oblasti bankovníctví. První návrh se týká směrnice o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky (dále jen „navrhovaná směrnice“) ⁽⁴⁾. Druhý návrh se týká nařízení o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (dále jen „navrhované nařízení“) ⁽⁵⁾. Tyto návrhy byly téhož dne zaslány evropskému inspektorovi ochrany údajů ke konzultaci. Dne 18. listopadu 2011 konzultovala evropského inspektora ochrany údajů ve věci navrhované směrnice Rada Evropské unie.
3. Před přijetím navrhovaného nařízení byl evropský inspektor ochrany údajů konzultován neformálně. Evropský inspektor ochrany údajů konstatuje, že několik jeho připomínek bylo v návrhu zohledněno.
4. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že jej Komise a Rada formálně konzultovaly, a doporučuje, aby byl do preambule přijatých nástrojů začleněn odkaz na toto stanovisko.

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

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Stanoviska evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. února 2012 k legislativnímu balíčku o revizi právních předpisů pro bankovníctví, ratingové agentury, trhy finančních nástrojů (MIFID/MIFIR) a zneužívání trhu.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 453.

⁽⁵⁾ KOM(2011) 452.

1.2 Cíle a oblast působnosti návrhů

5. Navrhovaná právní úprava zahrnuje dva právní nástroje: směrnici o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a nařízení o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky. Stručně řečeno, cílem politiky navrhované revize je zajistit bezproblémové fungování bankovního sektoru a obnovit důvěru hospodářských subjektů a veřejnosti. Navrhované nástroje nahradí směrnici 2006/48/ES a směrnici 2006/49/ES, které budou v důsledku toho zrušeny.
6. Hlavními novými prvky navrhované směrnice jsou ustanovení o sankcích, účinné správě a řízení společnosti a ustanovení, která brání nadměrnému spoléhání na externí úvěrový rating. Navrhovaná směrnice se zejména snaží zavést účinný a přiměřený sankční režim, vhodný personální okruh platnosti správních sankcí, zveřejňování sankcí a mechanismů, které podporují oznamování porušení předpisů. Kromě toho je jejím cílem posílit právní rámec týkající se správy a řízení společnosti a omezit nadměrné spoléhání na externí rating ⁽⁶⁾.
7. Navrhované nařízení doplňuje navrhovanou směrnici tím, že stanoví jednotné a přímo aplikovatelné obezřetnostní požadavky pro úvěrové instituce a investiční podniky. Jak je uvedeno v důvodové zprávě, celkovým cílem této iniciativy je zajistit posílení efektivity regulace kapitálu institucí v EU a absorpci negativních dopadů této regulace na finanční systém ⁽⁷⁾.

1.3 Cíl stanoviska evropského inspektora ochrany údajů

8. Ačkoli se většina ustanovení navrhovaných nástrojů týká provozování činností úvěrových institucí, uplatňování a používání právního rámce může v některých případech ovlivňovat práva osob týkající se zpracování jejich osobních údajů.
9. Několik ustanovení navrhované směrnice umožňuje výměnu informací mezi orgány členských států a případně třetích zemí ⁽⁸⁾. Tyto informace se mohou týkat i fyzických osob, například členů vedení úvěrových institucí, jejich zaměstnanců a akcionářů. Kromě toho mohou podle navrhované směrnice příslušné orgány ukládat sankce přímo fyzickým osobám a jsou povinny zveřejňovat uložené sankce včetně totožnosti odpovědných fyzických osob ⁽⁹⁾. S cílem usnadnit odhalování případů porušení předpisů návrh zavádí povinnost příslušných orgánů zavést mechanismy podporující oznamování porušení předpisů ⁽¹⁰⁾. Kromě toho navrhované nařízení stanoví úvěrovým institucím a investičním podnikům povinnost zveřejňovat informace týkající se jejich politik odměňování, včetně vyplacených částek členěných podle kategorií zaměstnanců a mzdových pásem ⁽¹¹⁾. Všechna tato ustanovení mohou mít pro dotčené osoby důsledky v oblasti ochrany údajů.
10. S ohledem na výše uvedené se toto stanovisko zaměří na tyto aspekty balíčku týkající se ochrany soukromí a údajů: 1) použitelnost právních předpisů o ochraně údajů; 2) předávání údajů do třetích zemí; 3) profesní tajemství a použití důvěrných informací; 4) povinné zveřejňování sankcí; 5) mechanismy pro oznamování porušení předpisů; 6) požadavky na zveřejňování údajů týkající se politik odměňování.

2. ANALÝZA NÁVRHŮ

2.1 Použitelnost právních předpisů o ochraně údajů

11. 74. bod odůvodnění navrhované směrnice obsahuje odkaz na plnou použitelnost právních předpisů o ochraně údajů. Odkaz na použitelné právní předpisy o ochraně údajů by však měl být vložen ve věcném článku návrhů. Dobrý příklad takového věcného ustanovení lze nalézt v článku 22 návrhu

⁽⁶⁾ Důvodová zpráva navrhované směrnice, s. 2–3.

⁽⁷⁾ Důvodová zpráva navrhovaného nařízení, s. 2–3.

⁽⁸⁾ Viz zejména články 24, 48 a 51 navrhované směrnice.

⁽⁹⁾ Čl. 65 odst. 2 a článek 68 navrhované směrnice.

⁽¹⁰⁾ Článek 70 navrhované směrnice.

⁽¹¹⁾ Článek 435 navrhovaného nařízení.

nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu)⁽¹²⁾, který jako obecné pravidlo výslovně stanoví, že na zpracování osobních údajů v rámci návrhu se použijí směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001.

12. To má zvláštní význam například ve vztahu k různým ustanovením týkajícím se výměn osobních údajů. Tato ustanovení jsou zcela zákonná, je však třeba je uplatňovat způsobem, který bude v souladu s právními předpisy o ochraně údajů. Je třeba se především vyhnout riziku, že by ustanovení mohla být vykládána jako paušální povolení výměn všech druhů osobních údajů. Odkaz na právní předpisy o ochraně údajů uvedený i ve věcných ustanoveních by takové riziko značně snížil.
13. Evropský inspektor ochrany údajů proto navrhuje začlenit podobné věcné ustanovení, jaké uvádí článek 22 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu)⁽¹³⁾, které by zohledňovalo jeho doporučení k tomuto návrhu⁽¹⁴⁾, tzn. ustanovení zdůrazňující použitelnost stávajících právních předpisů o ochraně údajů a vyjasňující odkaz na směrnici 95/46/ES prostřednictvím specifikace toho, že ustanovení se použijí v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kterými se směrnice 95/46/ES provádí.

2.2 Předávání údajů do třetích zemí

14. Článek 48 navrhované směrnice stanoví, že Komise může předkládat Radě návrhy na sjednání dohod se třetími zeměmi, mimo jiné v zájmu zajištění toho, aby příslušné orgány třetích zemí mohly získávat informace nezbytné pro výkon dohledu nad mateřskými podniky se skutečným sídlem na jejich území, které mají dceřiný podnik v jednom nebo více členských státech.
15. Pokud tyto informace obsahují osobní údaje, je ve věci předávání údajů do třetích zemí plně použitelná směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje v článku 48 vyjasnit, že v těchto případech musí dané dohody splňovat podmínky pro předávání osobních údajů do třetích zemí stanovené v kapitole IV směrnice 95/46/ES a v nařízení (ES) č. 45/2001. Totéž by mělo být stanoveno, pokud jde o článek 56 týkající se dohod členských států a Evropského orgánu pro bankovnínictví o spolupráci s příslušnými orgány třetích zemí.
16. Kromě toho, s ohledem na rizika spojená s takovými převody evropský inspektor ochrany údajů doporučuje doplnit podobná ochranná opatření, jaká jsou stanovena v článku 23 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu). Ve svém stanovisku k uvedenému návrhu evropský inspektor ochrany údajů vítá použití takového ustanovení obsahujícího přiměřená ochranná opatření, například individuálně prováděné posouzení, zajištění nezbytnosti předání a existenci odpovídající úrovně ochrany osobních údajů ve třetí zemi, která je příjemcem osobních údajů.

2.3 Profesionální tajemství a použití důvěrných informací

17. Článek 54 navrhované směrnice uvádí, že zaměstnanci příslušných orgánů musí dodržovat povinnost zachování profesionálního tajemství. Druhý pododstavec článku 54 zakazuje sdělování důvěrných informací „jinak než v souhrnné nebo obecné podobě, z níž nelze určit totožnost jednotlivých úvěrových institucí“. Z tohoto znění není jasné, zda zákaz zahrnuje i sdělování osobních údajů.
18. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje rozšířit zákaz sdělování důvěrných informací obsažený ve druhém pododstavci čl. 54 odst. 1 na případy, kdy lze určit totožnost fyzických osob (tj. nikoli jen „jednotlivých úvěrových institucí“). Jinými slovy, ustanovení by mělo být nově formulováno tak, aby zakazovalo sdělování důvěrných informací „jinak než v souhrnné nebo obecné podobě, z níž nelze určit totožnost jednotlivých úvěrových institucí a fyzických osob“ (doplněno zvýraznění).

⁽¹²⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), který předložila Komise, KOM(2011) 651.

⁽¹³⁾ Viz poznámka pod čarou 12.

⁽¹⁴⁾ Viz stanovisko ze dne 10. února 2012 k návrhům nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) a směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem, které předložila Komise, KOM(2011) 651 a KOM(2011) 654.

2.4 Ustanovení týkající se zveřejňování sankcí

2.4.1 Povinné zveřejňování sankcí

19. Jedním z hlavních cílů navrhovaného balíčku je posílit a sblížit právní rámec členských států, pokud jde o správní sankce a opatření. Navrhovaná směrnice stanoví pravomoc příslušných orgánů ukládat sankce, a to nikoli jen úvěrovým institucím, ale i fyzickým osobám odpovědným za porušení právních předpisů⁽¹⁵⁾. Článek 68 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby příslušné orgány neprodleně zveřejnily *veškeré* sankce nebo opatření ukládaná za porušení ustanovení nařízení nebo vnitrostátních předpisů přijatých při provádění navrhované směrnice, včetně informace o typu a povaze porušení a totožnosti osob odpovědných za porušení předpisů.
20. Zveřejnění sankcí by přispělo ke zvýšení odrazujícího účinku, protože skuteční a potenciální pachatelé by byli odrazováni od páčání protiprávních činů, aby se vyhnuli značnému poškození pověsti. Stejně tak by se zvýšila transparentnost, protože organizátoři trhu by se dozvěděli, že se konkrétní osoba dopustila porušení právních předpisů⁽¹⁶⁾. Tato povinnost je zmírněna pouze tehdy, pokud by zveřejnění způsobilo zúčastněným stranám nepřiměřenou škodu, v takovém případě zveřejní příslušné orgány sankce anonymně.
21. Evropský inspektor ochrany údajů není přesvědčen o tom, zda povinné zveřejňování sankcí v nyní formulované podobě splňuje požadavky právních předpisů v oblasti ochrany údajů, jak je vyjasnil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Schecke*⁽¹⁷⁾. Zastává názor, že není dostatečně stanoven účel, nezbytnost a proporcionalita daného opatření a že v každém případě měla být předpokládána odpovídající opatření chránící práva fyzických osob.

2.4.2 Nezbytnost a proporcionalita zveřejnění

22. V rozsudku ve věci *Schecke* Soudní dvůr prohlásil za neplatná ustanovení nařízení Rady a nařízení Komise, která stanovila povinné zveřejňování příjemců finančních prostředků ze zemědělských fondů, včetně totožnosti příjemců a obdržení částek. Soudní dvůr rozhodl, že uvedené zveřejnění představuje zpracování osobních údajů, na které se vztahuje čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „listina“), a proto je zásahem do práv přiznaných v člancích 7 a 8 listiny.
23. Poté, co analyzoval, že „výjimky z ochrany osobních údajů a její omezení musí být provedeny v mezích toho, co je naprosto nezbytné“, zkoumal Soudní dvůr dále účel zveřejnění a jeho proporcionalitu. Došel k závěru, že v dané věci nic nenaznačuje, že Rada a Komise při přijímání dotčených právních předpisů uvažovaly o způsobech zveřejňování informací, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců.
24. Zdá se, že článek 68 navrhované směrnice trpí týmiž nedostatky, na jaké upozornil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Schecke*. Je třeba mít na paměti, že při posuzování souladu s požadavky na ochranu údajů u ustanovení, které požaduje zveřejnění osobních údajů, je mimořádně důležité mít jasný a dobře definovaný účel, kterému má předpokládané zveřejnění sloužit. Pouze s jasným a dobře definovaným účelem lze posoudit, zda je zveřejnění dotčených osobních údajů skutečně nezbytné a přiměřené⁽¹⁸⁾.
25. Po přečtení návrhu a doprovodných dokumentů (tj. zprávy o posouzení dopadů) nabyt evropský inspektor ochrany údajů dojmu, že účel, a v důsledku toho také nezbytnost tohoto opatření nejsou jasně stanoveny. Zatímco body odůvodnění tyto otázky nezmiňují, zpráva o posouzení dopadů uvádí pouze, že „zveřejňování sankcí je důležitým prvkem při zajišťování toho, aby sankce měly na cílové

⁽¹⁵⁾ Personální okruh platnosti sankcí vyjasňuje článek 65 navrhované směrnice, který stanoví, že členské státy zajistí, aby v případech, kdy vznikají povinnosti institucím, finančním holdingovým společnostem a smíšeným holdingovým společnostem, mohly být v případě porušení uloženy sankce členům řídicího orgánu institucí a osobám odpovědným za porušení podle vnitrostátního práva.

⁽¹⁶⁾ Viz zpráva o posouzení dopadů, s. 42 a násl.

⁽¹⁷⁾ Spojené věci C-92/09 a C-93/09, *Schecke*, body 56–64.

⁽¹⁸⁾ V tomto ohledu viz také stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 15. dubna 2011 k finančním pravidlům pro roční rozpočet Evropské unie (Úř. věst. C 215, 21.7.2011, s. 13).

subjekty odrazující účinek, a je nutné zabezpečit, aby sankce měly odrazující účinek na veřejnost“. Zpráva však neposuzuje, zda by stejný výsledek z hlediska odrazování, aniž by byla narušena práva dotčených osob na soukromí, mohly zaručit méně rušivé metody. Nevysvětluje zejména, proč by nebyly dostatečné finanční pokuty nebo jiné druhy sankcí, které neovlivňují soukromí.

26. Zpráva o posouzení dopadů také zřejmě nebere dostatečně v úvahu méně rušivé metody zveřejňování informací, například omezení zveřejnění na totožnost úvěrových institucí, nebo dokonce individuální posuzování potřeby zveřejnění. Zejména poslední zmíněná možnost by se a priori jevila jako přiměřenější řešení, zvláště pokud uvážíme, že samo zveřejnění je podle čl. 67 odst. 2 písm. a) sankcí a že článek 69 stanoví, že při určování použití sankcí by příslušné orgány měly zohlednit příslušné okolnosti (tzn. individuální posouzení), například závažnost porušení, stupeň osobní odpovědnosti, recidivu, ztráty pro třetí strany atd. Povinné zveřejnění sankcí ve všech případech podle článku 68 není v souladu s režimem ukládání sankcí, který stanoví články 67 a 69.
27. Zpráva o posouzení dopadů věnuje pouze několik odstavců vysvětlení toho, proč není individuální zveřejňování dostatečnou možností. Zpráva uvádí, že ponechat na příslušných orgánech, aby rozhodly, „zda je zveřejnění přiměřené“, by snížilo odrazující účinek zveřejnění⁽¹⁹⁾. Podle názoru evropského inspektora ochrany údajů však právě tento aspekt – tedy možnost posuzovat daný případ s ohledem na konkrétní okolnosti – činí toto řešení přiměřenější, a tudíž i upřednostňovanou možností v porovnání s povinným zveřejněním ve všech případech. Tato pravomoc volného uvážení by například umožnila příslušnému orgánu vyhnout se zveřejnění v případech méně závažných porušení předpisů, kdy porušení předpisů nezpůsobilo žádnou významnou újmu, kdy daná strana projevila ochotu spolupracovat atd.

2.4.3 Potřeba přiměřených ochranných opatření

28. Navrhovaná směrnice by měla stanovovat přiměřená ochranná opatření s cílem zajistit řádnou rovnováhu jednotlivých dotčených zájmů. Ochranná opatření jsou za prvé nezbytná ve vztahu k právu obviněných osob napadnout rozhodnutí u soudu a k presumpci neviny. V tomto ohledu by měla být do článku 68 začleněna konkrétní formulace, která by zavazovala příslušné orgány přijmout odpovídající opatření jak v situaci, kdy je rozhodnutí předmětem odvolání, tak v situaci, kdy je rozhodnutí nakonec soudem prohlášeno za neplatné⁽²⁰⁾.
29. Za druhé by navrhovaná směrnice měla zajistit, aby práva subjektů údajů byla proaktivně dodržována. Evropský inspektor ochrany údajů oceňuje, že konečné znění návrhu stanoví možnost vyloučit zveřejnění v případech, kdy by způsobilo nepřiměřenou škodu. Proaktivní přístup by však měl znamenat, že subjekty údajů budou předem informovány o tom, že rozhodnutí, kterým jsou jim uloženy sankce, bude zveřejněno, a že budou mít právo vznést z vážných a legitimních důvodů námitku podle článku 14 směrnice 95/46/ES⁽²¹⁾.
30. Za třetí, ačkoli navrhovaná směrnice neupřesňuje médium, jehož pomocí by měly být dané informace zveřejněny, v praxi si lze představit, že ve většině členských států bude zveřejnění provedeno na internetu. Zveřejnění na internetu vyvolávají specifické otázky a rizika týkající se zejména potřeby zajistit, aby byly dané informace ponechány on-line jen po nezbytnou dobu a aby nebylo možné s údaji manipulovat nebo je pozměňovat. Používání externích vyhledávačů také zvyšuje riziko toho, že dané informace by mohly být vytrženy z kontextu a mohly by se pohybovat na internetu a mimo něj způsoby, které nelze snadno kontrolovat⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Viz s. 44–45.

⁽²⁰⁾ Vnitrostátní orgány by například mohly zvážit tato opatření: pozdržet zveřejnění, dokud nebude odvolání zamítnuto, nebo, jak navrhuje zpráva o posouzení dopadů, jasně uvést, že proti rozhodnutí se stále lze odvolat a že daná osoba musí být považována za nevinou, dokud nebude rozhodnutí konečné, nebo zveřejnit opravu v případech, kdy soud prohlásí dané rozhodnutí za neplatné.

⁽²¹⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. dubna 2007 k financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. C 134, 16.6.2007, s. 1).

⁽²²⁾ V tomto ohledu viz dokument, který zveřejnil italský orgán pro ochranu údajů, Osobní údaje rovněž obsažené v záznamech a dokumentech veřejných správních orgánů: pokyny pro jejich zpracování veřejnými orgány v souvislosti se sdělováním a šířením prostřednictvím internetu, k dispozici na internetové stránce italského orgánu pro ochranu údajů, <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1803707>

31. S ohledem na výše uvedené je nutné stanovit členským státům povinnost zajistit, aby byly osobní údaje dotčených osob vedeny on-line pouze po přiměřenou dobu, po níž budou systematicky vymazávány⁽²³⁾. Kromě toho by členské státy měly být povinny zajistit, že budou zavedena odpovídající bezpečnostní a ochranná opatření, zejména k ochraně před riziky spojenými s používáním externích vyhledávačů⁽²⁴⁾.

2.4.4 Závěry ve věci zveřejnění

32. Evropský inspektor ochrany údajů zastává názor, že ustanovení o povinném zveřejňování sankcí – ve stávajícím znění – není v souladu se základním právem na soukromí a ochranu údajů. Zákonodárce by měl pečlivě posoudit nezbytnost navrhovaného systému a ověřit, zda povinnost zveřejnění nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného veřejného zájmu, a zda pro dosažení téhož cíle neexistují méně omezující opatření. Na základě výsledku této zkoušky proporcionality by povinnost zveřejnění měla být v každém případě podpořena odpovídajícími ochrannými opatřeními, jejichž cílem bude zajistit dodržování presumpce nevinny, práva dotčených osob vznést námitku, bezpečnosti/přesnosti údajů a jejich vymazání po odpovídající době.

2.5 Hlášení porušení

33. Článek 70 navrhované směrnice se zabývá mechanismy pro ohlašování případů porušení předpisů, známými také jako systémy whistleblowingu. Ačkoli mohou sloužit jako účinný nástroj pro dodržování souladu s předpisy, z hlediska ochrany údajů tyto systémy vyvolávají významné otázky⁽²⁵⁾. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že návrh obsahuje konkrétní ochranná opatření, která mají být dále rozvinuta na vnitrostátní úrovni a týkají se ochrany osob, které ohlásí podezření na porušení, a obecněji ochrany osobních údajů. Evropský inspektor ochrany údajů si je vědom toho, že navrhovaná směrnice stanoví pouze hlavní prvky systému, který mají provádět členské státy. Chtěl by nicméně upozornit na následující další aspekty.

34. Evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje, stejně jako v případě ostatních stanovisek⁽²⁶⁾, na potřebu zavést zvláštní odkaz na nutnost zachovávat utajení totožnosti oznamovatelů a informátorů. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že postavení osob oznamujících podezření z protiprávního jednání je citlivé. Osobám, které takové informace poskytují, by mělo být zaručeno, že údaje o jejich totožnosti budou zpracovávány za podmínek zachování důvěrnosti, zejména vůči osobě, jíž se hlášení o údajné protiprávní činnosti týká⁽²⁷⁾. Utajení totožnosti osob oznamujících podezření z protiprávního jednání by mělo být zaručeno ve všech fázích postupu, pokud to neporušuje vnitrostátní pravidla upravující soudní řízení. Totožnost může být zejména nezbytné zveřejnit v rámci dalšího vyšetřování nebo následných soudních řízení zahájených v důsledku šetření (včetně toho, zda bylo zjištěno, že osoby ve zlém úmyslu uvedly o dané osobě nepravdivá prohlášení)⁽²⁸⁾. S ohledem na výše uvedené evropský inspektor ochrany údajů doporučuje doplnit v čl. 70 písm. b) toto ustanovení:

⁽²³⁾ Tyto obavy jsou spojeny i s obecnějším právem být zapomenut, jehož začlenění do nového právního rámce ochrany osobních údajů je nyní projednáváno.

⁽²⁴⁾ Tato opatření mohou například spočívat ve vyloučení indexace dat pomocí externích vyhledávačů.

⁽²⁵⁾ Pracovní skupina zřízená podle článku 29 zveřejnila v roce 2006 stanovisko k takovým programům, které se zabývá aspekty tohoto jevu spojenými s ochranou údajů: stanovisko 1/2006 k problematice užívání právních předpisů EU o ochraně údajů na vnitřní postupy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing) v oblasti účetnictví, vnitřních účetních kontrol, záležitostí auditu, boje proti úplatkářství a trestné činnosti v bankovním a finančním sektoru (stanovisko pracovní skupiny k whistleblowingu). Stanovisko je k dispozici na internetové stránce pracovní skupiny zřízené podle článku 29: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_cs.pdf

⁽²⁶⁾ Viz například stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 15. dubna 2011 k finančním pravidlům pro roční rozpočet Evropské unie (Úř. věst. C 215, 21.7.2011, s. 13), a stanovisko ze dne 1. června 2011 k vyšetřování prováděnému Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. C 279, 23.9.2011, s. 11).

⁽²⁷⁾ Důležitost zachování důvěrnosti ve věci totožnosti oznamovatelů již evropský inspektor ochrany údajů zdůraznil ve svém dopise evropskému veřejnému ochránci práv ze dne 30. července 2010 ve věci 2010-0458, k dispozici na internetové stránce evropského inspektora ochrany údajů (<http://www.edps.europa.eu>). Viz též stanoviska evropského inspektora ochrany údajů v rámci předběžných kontrol ze dne 23. června 2006 k vnitřnímu vyšetřování prováděnému Evropským úřadem pro boj proti podvodům (věc 2005-0418) a ze dne 4. října 2007 k vnějšímu vyšetřování prováděnému Evropským úřadem pro boj proti podvodům (věci 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽²⁸⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 15. dubna 2011 k finančním pravidlům pro roční rozpočet Evropské unie, k dispozici na adrese <http://www.edps.europa.eu>

„ochrana totožnosti těchto osob by měla být zaručena ve všech fázích postupu, pokud zveřejnění nepožadují vnitrostátní právní předpisy v rámci dalšího vyšetřování nebo následného soudního řízení“.

35. Evropský inspektor ochrany údajů dále upozorňuje na význam zajištění vhodných pravidel pro ochranu práv přístupu obviněných osob, která úzce souvisejí s právy na obhajobu⁽²⁹⁾. Postupy pro přijímání hlášení a jejich následnou kontrolu uvedené v čl. 70 odst. 2 písm. a) by měly zajišťovat, aby práva na obhajobu obviněných osob, jako je právo být informován, právo přístupu k vyšetřovacímu spisu a presumpce nevin, byla odpovídajícím způsobem dodržována a omezena pouze na nezbytný rozsah⁽³⁰⁾. Evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti doporučuje v navrhované směrnici doplnit také ustanovení čl. 29 písm. d) návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasněžených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), který předložila Komise. Toto ustanovení požaduje, aby členské státy zavedly „vhodné postupy k zajištění práva obviněné osoby na obhajobu a práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí, které se jej týká, a práva na účinný soudní opravný prostředek proti rozhodnutí nebo opatření, která se jej týkají“.
36. A konečně, pokud jde o odst. 2 písm. c), je evropský inspektor ochrany údajů potěšen tím, že toto ustanovení vyžaduje, aby členské státy zajistily ochranu osobních údajů obviněné osoby i osoby, která ohlásila porušení, v souladu se zásadami stanovenými ve směrnici 95/46/ES. Navrhuje však vyjmout spojení „se zásadami stanovenými ve“, aby byl odkaz na směrnici komplexnější a závaznější. Pokud jde o nutnost dodržovat právní předpisy o ochraně údajů při praktickém uplatňování systémů, chtěl by evropský inspektor ochrany údajů zdůraznit zejména doporučení, která uvedla pracovní skupina zřízená podle článku 29 ve svém stanovisku k whistleblowingu z roku 2006. Mimo jiné by při provádění vnitrostátních systémů měly dotčené subjekty mít na paměti nutnost dodržovat proporcionalitu tak, že v co nejvyšší míře omezí kategorie osob, které jsou oprávněny provádět hlášení, kategorie osob, které mohou být obviněny, a porušení, za něž mohou být obviněny; nutnost upřednostňovat vytipovaná a důvěrná oznámení před anonymními oznámeními; nutnost zajistit sdělení totožnosti oznamovatelů v případech, kdy oznamovatel vydal prohlášení ve zlém úmyslu, a nutnost přísného dodržování lhůt pro uchování údajů.

3. ZÁVĚRY

37. Evropský inspektor ochrany údajů vydává tato doporučení:

- vložit do návrhů věcné ustanovení tohoto znění: „Pokud jde o zpracování osobních údajů prováděné členskými státy v rámci tohoto nařízení, používají příslušné orgány ustanovení vnitrostátních předpisů, kterými se provádí směrnice 95/46/ES. Pokud jde o zpracování osobních údajů prováděné Evropským orgánem pro bankovníctví v rámci tohoto nařízení, dodržuje Evropský orgán pro bankovníctví ustanovení nařízení (ES) č. 45/2001.“,
- pozměnit druhý pododstavec čl. 54 odst. 1 tak, aby zakazoval sdělování důvěrných informací jinak než v souhrnné nebo obecné podobě, „z níž nelze určit totožnost jednotlivých úvěrových institucí a fyzických osob“ (doplněno zvýraznění),
- vyjasnit v článku 48 a článku 56, že dohody se třetími zeměmi nebo orgány třetích zemí, které stanoví předávání osobních údajů, musí splňovat podmínky pro předávání osobních údajů do třetích zemí stanovené v kapitole IV směrnice 95/46/ES a v nařízení (ES) č. 45/2001, a zavést do navrhované směrnice také ustanovení podobné článku 23 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasněžených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu)⁽³¹⁾,

⁽²⁹⁾ V tomto ohledu viz Pokyny evropského inspektora ochrany údajů týkající se zpracování osobních údajů ve správních šetřeních a disciplinárních řízeních evropských orgánů a institucí, které poukazují na úzký vztah mezi právem přístupu subjektů údajů a právem na obhajobu obviněných osob (viz s. 8 a 9) http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-04-23_Guidelines_inquiries_EN.pdf

⁽³⁰⁾ Viz stanovisko pracovní skupiny zřízené podle článku 29 k whistleblowingu, s. 13–14.

⁽³¹⁾ Viz poznámka pod čarou 12.

- s ohledem na pochybnosti vyjádřené v tomto stanovisku posoudit nezbytnost a proporcionalitu navrhovaného systému povinného zveřejňování sankcí. Na základě výsledku této zkoušky nezbytnosti a proporcionality v každém případě stanovit odpovídající ochranná opatření, jejichž cílem bude zajistit dodržování presumpce nevin, práva dotčených osob vznést námitku, bezpečnosti/přesnosti údajů a jejich vymazání po odpovídající době,

- pokud jde o čl. 70: 1) doplnit v čl. 70 písm. b) ustanovení uvádějící: „ochrana totožnosti těchto osob by měla být zaručena ve všech fázích postupu, pokud zveřejnění nepožadují vnitrostátní právní předpisy v rámci dalšího vyšetřování nebo následného soudního řízení“; 2) doplnit písmeno d) vyžadující, aby členské státy zavedly „vhodné postupy k zajištění práva obviněné osoby na obhajobu a práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí, které se jí týká, a práva na účinný soudní opravný prostředek proti rozhodnutí nebo opatření, která se jí týkají“; 3) vyjmout spojení „se zásadami stanovenými ve“ z písmene c) uvedeného ustanovení.

V Bruselu dne 10. února 2012.

Giovanni BUTTARELLI
zástupce evropského inspektora ochrany údajů
