

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání provozovatele silniční dopravy

(2008/C 14/01)

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 ⁽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 článek 41 tohoto nařízení,

s ohledem na žádost o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 obdrženu od Komise dne 29. května 2007,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

1. Úvod

1. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání provozovatele silniční dopravy (dále jen „návrh“), zaslala Komise ke konzultaci Evropskému inspektoru ochrany údajů (dále jen „inspektor“) v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení č. 45/2001/ES a inspektor jej obdržel dne 29. května 2007. Dne 6. července 2007 obdržel revidované

znění návrhu. Inspektor vítá, že je v preambuli nařízení ve znění navrhovaném Komisí uvedeno, že je konzultován.

2. Cílem návrhu je nahradit směrnicí Rady 96/26/ES ze dne 29. dubna 1996 o přístupu k povolání provozovatele silniční přepravy zboží a provozovatele silniční přepravy osob, jakož i o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, s cílem umožnit účinný výkon svobody usazování těchto dopravců v oblasti vnitrostátní a mezinárodní dopravy ⁽³⁾ za účelem odstranění nedostatků této směrnice. Směrnice stanoví minimální podmínky, které se týkají bezúhonnosti, finanční způsobilosti a odborné způsobilosti a které společnosti musí splňovat. Jak je vysvětleno v důvodové zprávě k návrhu, směrnice 96/26/ES je součástí legislativního rámce, který upravuje vnitřní trh v odvětví silniční dopravy. V důvodové zprávě se uvádí, že směrnice není uplatňována a vymáhána jednotným způsobem, a to v důsledku právních ustanovení, která jsou nejasná, neúplná nebo neodpovídají vývoji odvětví. Má se za to, že tato situace narušuje spravedlivou hospodářskou soutěž. Pro dobré fungování vnitřního trhu v odvětví silniční dopravy jsou zapotřebí nová pravidla.

3. Návrh přejímá některá ustanovení směrnice 96/26/ES a obsahuje rovněž některé nové prvky uvedené v části 3.1 důvodové zprávy. Inspektor se jako poradce pro orgány a instituce Společenství ve všech záležitostech spojených se zpracováním osobních údajů nebude zabývat všemi těmito prvky, ale zaměří se na prvky návrhu, které jsou zvláště významné z hlediska ochrany osobních údajů. Návrh zejména zavádí elektronické registry propojené mezi všemi členskými státy a usnadňující výměnu informací mezi členskými státy. Kromě toho návrh stanoví, že orgány mají povinnost

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

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. L 124, 23.5.1996, s. 1.

upozornit provozovatele, pokud zjistí, že tento již nesplňuje podmínky bezúhonnosti, finanční způsobilosti nebo odborné způsobilosti. Tato povinnost je jedním z řady pravidel, jež mají zajistit plnění těchto podmínek.

4. Návrh tedy obsahuje prvky, které vyžadují zpracování osobních údajů. Výše uvedené registry obsahují osobní údaje (článek 15 návrhu). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že návrh obsahuje práva a povinnosti pro podniky, jakož i pro správce dopravy. To vyplývá z definice v čl. 1 odst. 2 písm. d), v níž je uvedeno, že nejen správce dopravy, ale i podniky mohou být fyzickými osobami. V těchto případech spadá rovněž zpracování údajů o podnicích do oblasti působnosti předpisů o ochraně údajů.
5. Inspektor se v tomto stanovisku zabývá těmito články návrhu:
 - článkem 6 o podmínkách týkajících se požadavku bezúhonnosti,
 - články 9 až 14 o povolení a dohledu příslušných orgánů,
 - Článkem 15, který vyžaduje v každém členském státě zavedení elektronického registru společností, který by měl být propojen v rámci celého Společenství v souladu s předpisy o ochraně osobních údajů.
 - Článkem 16, který uvádí základní pravidla použitelná v oblasti ochrany osobních údajů v souladu se směrnicí 95/46/ES.

2. Článek 6

6. Článek 6 stanoví podmínky týkající se požadavku bezúhonnosti. Jeden z požadavků, uvedený v čl. 6 odst. 1 písm. b), se tím, jak je definován, týká chování fyzických osob a spadá do oblasti působnosti právních předpisů Společenství o zpracování osobních údajů. Ostatní požadavky, uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a) a c) se mohou týkat chování fyzických osob.
7. Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) vyžaduje, aby správce dopravy nebyl odsouzen nebo aby mu nebyly uloženy sankce za závažné porušení nebo opakovaně méně závažné porušení předpisů Společenství. Návrh však jasně nedefinuje rozdíl mezi závažným a méně závažným porušením. Zmínku o tomto rozdílu lze nalézt v 7. bodě odůvodnění. Zde je v souvislosti s bezúhonností správce dopravy vyžadováno, aby nebyl „odsouzen za závažnou trestnou činnost nebo vystaven vážným sankcím, zejména za porušení předpisů Společenství v oblasti silniční dopravy.“ Tato zmínka ovšem neposkytuje dostatečné vysvětlení. Je například odsouzení v souvislosti s předpisy Společenství o době řízení a době odpočinku u řidičů „závažné“ či nikoliv, nebo za jakých podmínek nejsou odsouzení v souvislosti se silniční dopravou „závažná“?
8. Tato otázka bude upřesněna v prováděcím nařízení vypracovávaném Komisí (ve spolupráci s Výborem pro regulativní postup s kontrolou sestaveným ze zástupců členských

států), které zahrnuje seznam kategorií, druhů a úrovní závažnosti porušení předpisů a rovněž četnost výskytu, při jejímž překročení vedou opakovaná méně závažná porušení předpisů ke ztrátě bezúhonnosti (čl. 6 odst. 2)). Inspektor zdůrazňuje význam tohoto prováděcího nařízení. V bodě 4.2.4. důvodové zprávy je správně uvedeno, že tento seznam je předběžnou podmínkou pro výměnu informací mezi členskými státy a pro stanovení společných mezí pro odejmutí povolení ⁽¹⁾. Podle inspektora je to navíc nezbytný nástroj k zajištění uplatňování zásad vztahujících se ke kvalitě údajů ⁽²⁾, jako jsou zásady vyžadující, aby osobní údaje byly přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány, a aby byly přesné a aktualizované. Seznam je rovněž nezbytný z důvodu právní jistoty dotyčných osob. Kromě toho je třeba mít na paměti, že údaje o porušení předpisů jsou nutné pro posouzení vhodnosti osob vykonávat povolání správce dopravy a že zpracování těchto údajů představuje rovněž jasná rizika z hlediska ochrany soukromí. Je to ještě důležitější, a to proto, že dané údaje určí obsah vnitrostátních elektronických registrů podle článku 15 návrhu.

9. Podle názoru inspektora bude prováděcí nařízení obsahovat zásadní prvky systému týkajícího se přístupu k povolání provozovatele silniční dopravy a výkonu tohoto povolání, což je předmětem zkoumaného návrhu v souladu s článkem 1. Bylo by tedy vhodnější stanovit alespoň hlavní prvky seznamu uvedeného v čl. 6 odst. 2 ve vlastním návrhu, případně v jeho příloze, a to přesněji, než je stanoveno v čl. 6 odst. 2 písm. a), b) a c). Inspektor navrhuje úpravu návrhu v tomto smyslu, a to i proto, aby byl v souladu se zásadami týkajícími se kvality údajů. Nesouhlasí s žádným návrhem, jež by na základě čl. 6 odst. 2 omezil výše zmíněný seznam pouze na jiné než podstatné prvky.
10. Inspektor rovněž upozorňuje, že čl. 6 odst. 1 písm. a) návrhu stanoví, aby členské státy zajišťovaly, že podniky splňují požadavek, že z žádného závažného důvodu není zpochybněna jejich bezúhonnost. Návrh ani důvodová zpráva neposkytují informace o tom, jak by měly členské státy tuto nejasnou normu provádět, přičemž se tato norma zjevně vztahuje na situace, kdy podnik ani správci dopravy nebyli odsouzeni, ani jim nebyly uloženy sankce, přesto je však jejich bezúhonnost ohrožena. Inspektor navrhuje, aby normotvůrce Společenství upřesnil situace, na něž se má toto ustanovení vztahovat, zejména s ohledem na cíl návrhu posílit hladké fungování vnitřního trhu v oblasti silniční dopravy. Z hlediska ochrany údajů je to ještě důležitější, protože podniky mohou být fyzickými osobami, a budou se na ně tedy moci vztahovat právní předpisy o ochraně údajů.

⁽¹⁾ Potřebu společné definice potvrzuje rovněž 8. bod odůvodnění.

⁽²⁾ Jak stanoví článek 6 směrnice 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, Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

3. Články 9 až 14

11. Články 9 až 14 o povolení a dohledu stanoví, že v provádění systému mají ústřední úlohu příslušné orgány členských států. Pravomoci příslušných orgánů jsou stanoveny v článku 9 a zahrnují posuzování žádostí předkládaných podniky silniční dopravy, povolování výkonu povolání, pozastavování a odebrání povolení, prohlášení o nezpůsobilosti týkající se správce dopravy a ověřování.

12. Inspektor vítá tuto ústřední úlohu příslušných orgánů, která je rovněž činí odpovědnými za zpracování osobních údajů, které je nezbytnou součástí jejich činností. V této souvislosti inspektor konstatoval, že v návrhu je několik nejasností, které lze snadno vyřešit, aniž by se cokoliv změnilo v samotném systému. Za prvé se článek 10 podle svého názvu zabývá evidencí žádostí. Nicméně se zdá, že se čl. 10 odst. 2 týká evidence povolení. Pokud to však podle normotvůrce Společenství znamená, že jde rovněž o evidenci žádostí – včetně jména správce dopravy – je třeba to výslovně uvést. Za druhé, úkolem příslušných orgánů je provádět evidenci ve vnitrostátních elektronických registrech, není však výslovně řečeno, že se tím stávají za tyto registry odpovědnými (viz bod 17 tohoto stanoviska).

13. Zvláštní otázkou v kapitole o povolení a dohledu jsou rehabilitační opatření. Podle čl. 6 odst. 3 jsou rehabilitační či jiná opatření s rovnocenným účinkem nezbytná k obnovení bezúhonnosti. Článek 14 odst. 1 stanoví, že rehabilitační opatření musí být uvedena v rozhodnutích členských států o přístupu k povolání správce silniční dopravy, o odejmutí nebo pozastavení tohoto přístupu a o prohlášení o nezpůsobilosti. Návrh nicméně ponechává odůvodnění a obsah rehabilitace, jakož i období, v rámci něhož k ní má dojít, plně na uvážení členských států. Bylo by vhodnější omezit rozhodování členských států, a přispět tak k hladkému fungování vnitřního trhu v oblasti silniční dopravy, jakož i k uplatňování zásad kvality údajů a právní jistoty dotýkajících osob.

4. Článek 15

14. Článek 15 odst. 1 stanoví, že každý členský stát vede vnitrostátní registr oprávněných provozovatelů silniční dopravy. Tento registr obsahuje údaje, které jsou uvedeny v druhé části uvedeného odstavce a které zahrnují osobní údaje. Některé osobní údaje v registrech představují pro subjekt údajů zvláštní rizika, zejména například jména osob prohlášených za nezpůsobilé k řízení dopravních činností podniku ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Tyto údaje jsou rovněž výslovně uvedeny ve 13. bodě odůvodnění návrhu.

15. Inspektor vítá, že přístup do těchto registrů je jasně omezen na příslušné orgány, které vykonávají pravomoci v souvislosti s předmětem návrhu. Účel registrů je rovněž jasně omezen na provádění nařízení, jak je uvedeno v člancích 10 až 13 návrhu, a pro účely uvedené v článku 26 návrhu týkající se zpráv, které se o provádění nařízení podávají.

16. V čl. 15 odst. 2 je stanoveno dvouleté období pro uchovávání údajů o pozastavení a odejmutí povolení a o osobách prohlášených za nezpůsobilé k tomuto povolání. Inspektor vítá, že období pro uchovávání je omezeno na stanovené dvouleté období. Toto ustanovení by však mělo rovněž zajišťovat, že údaje o osobách prohlášených za nezpůsobilé k tomuto povolání z budou registru odstraněny ihned po přijetí rehabilitačních opatření podle čl. 6 odst. 3. V této souvislosti lze učinit odkaz na čl. 6 odst. 1 směrnice 95/46/ES ⁽²⁾.

17. Kromě toho by ve znění nařízení měla být vyjasněna odpovědnost za vedení registru a za zpracování údajů, které jsou v něm uvedeny. Řečeno slovy směrnice 95/46/ES: který subjekt je nutno považovat za správce? ⁽³⁾ Logicky vzato by měl být příslušný orgán považován za správce, ale v návrhu to není uvedeno. Inspektor navrhuje, aby byla v návrhu tato záležitost vyjasněna. Dalším důvodem k vyjasnění je skutečnost, že nařízení předpokládá propojení vnitrostátních elektronických registrů do konce roku 2010 a určení kontaktního místa pro výměnu informací mezi členskými státy. Ne všechny příslušné orgány však budou kontaktními místy: v každém členském státě bude jedno kontaktní místo, ale může v něm být více než jeden příslušný orgán.

18. S tím souvisí poznámka o propojení vnitrostátních elektronických registrů. Článek 15 odst. 4 uvádí, že propojení se provede tak, aby příslušný orgán kteréhokoli členského státu mohl nahlížet do elektronických registrů všech členských států. Jinými slovy, systém podle návrhu je založen na přímém přístupu. Jak inspektor vysvětlil ve svém stanovisku k návrhu rámcového rozhodnutí Rady o výměně informací podle zásady dostupnosti ⁽⁴⁾, přímý přístup bude automaticky znamenat, že se zvýší počet osob, které budou mít do databáze přístup, a tudíž bude znamenat rostoucí riziko zneužití. V případě přímého přístupu příslušným orgánem jiného členského státu nemají orgány členského státu původu žádnou kontrolu nad přístupem k údajům a jejich dalším použitím. Jak může například příslušný orgán členského státu původu zajistit, aby byl orgán v jiném členském státě v případě přístupu k údajům informován o změnách v registru?

⁽²⁾ Toto ustanovení stanoví, že osobní údaje musejí být „uchovávány ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší než je nezbytné pro uskutečnění cílů, pro které jsou shromažďovány nebo dále zpracovávány“.

⁽³⁾ V čl. 2 písm. d) směrnice 95/46/ES je „správce“ definován jako fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jakýkoli jiný subjekt, který sám nebo společně s jinými určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 116, 17.5.2006, s. 8.

19. Těmito otázkami by se měla zabývat rozhodnutí Komise o propojení uvedená v čl. 15 odst. 5 a 6 návrhu. Inspektor vítá zejména společná pravidla o formátu a technické postupy při automatickém nahlížení, které má Komise přijmout. V každém případě by neměly existovat žádné pochybnosti ohledně odpovědnosti za přístup k údajům a jejich další využití. Inspektor navrhuje doplnit do čl. 15 odst. 5 větu, která zní: „Tato společná pravidla by měla stanovit, který orgán je odpovědný za přístup k údajům, jejich další využití a aktualizaci po přístupu, a za tímto účelem by měla zahrnovat pravidla pro zaznamenávání údajů a dohled nad nimi.“

5. Článek 16

20. Článek 16 se týká ochrany osobních údajů. Začátek tohoto článku potvrzuje, že na osobní údaje obsažené v registrech lze v plném rozsahu použít směrnici 95/46/ES. Zdůrazňuje význam ochrany údajů, přičemž jej lze pokládat za úvod ke konkrétnějším ustanovením čl. 16 písm. a), b), c) a d).

21. Podle inspektora nejsou konkrétnější ustanovení článku 16 přínosná. Zjednodušenou formou a bez jakéhokoliv upřesnění (kromě otázky uvedené v bodě 23 tohoto stanoviska) připomínají práva subjektu údajů podle směrnice 95/46/ES (uvedená v člincích 12 a 14 této směrnice). Zjednodušení práv subjektu údajů navíc vede k právní nejistotě, a mohlo by tedy snížit ochranu subjektu údajů. Článek 16 návrhu je nejednoznačný, pokud jde o to, zda jsou konkrétnější ustanovení směrnice 95/46/ES plně použitelná pro žádosti subjektů údajů v souvislosti s informacemi o tomto subjektu v rámci oblasti působnosti návrhu. Článek 16 návrhu – *lex specialis* týkající se článků 12 a 14 směrnice 95/46/ES – stanoví, že je třeba zajistit zejména body uvedené v čl. 16 písm. a), b), c) a d). Podle inspektora by to nemělo znamenat, že by neměly být zajištěny jiné prvky, ale to z textu jasně nevyplyvá.

22. Článek 16 by mohl být přínosem tehdy, kdyby upřesňoval práva uvedená ve směrnici. Článek 16 by mohl například:

— upřesnit, který orgán je odpovědný za poskytování informací; pokud jde o znění směrnice 95/46/ES upřesnit, který subjekt může splňovat podmínky správce (rovněž viz bod 17 tohoto stanoviska),

— stanovit jasnou podobu provádění práv subjektu údajů,

— upřesnit další postupy pro právo vznést námitku.

23. Článek 16 písm. b) obsahuje omezení práva přístupu podle článku 12 směrnice 95/46/ES, která nejsou v souladu s uvedenou směrnicí. Stanoví, že přístup musí být poskytován bez omezení, v pravidelných intervalech a bez nepřiměřených prodlev nebo výdajů jak pro veřejný orgán odpovědný za zpracování údajů, tak pro žadatele. Cílem článku

12 směrnice 95/46/ES je nicméně ochrana subjektu údajů, která vyžaduje přístup bez omezení a bez nepřiměřených prodlev nebo nákladů. Inspektor navrhuje úpravu čl. 16 písm. b), která by jej uvedla v soulad se směrnicí 95/46, a to vypuštěním slov „jak pro orgán odpovědný za zpracování údajů, tak pro žadatele“. Pokud jde o otázku nákladů spojenou s žádostmi o přístup, je třeba poznamenat, že pojem „nadměrných nákladů“ uvedený v článku 12 směrnice nezakazuje správcům údajů požadovat nízký poplatek (tak nízký, aby subjekt údajů neodrazoval od výkonu daného práva). Kromě toho budou mít orgány podle vnitrostátních právních předpisů možnost za normálních okolností zabránit právními prostředky zneužití práva ze strany některých subjektů údajů.

24. Inspektor navrhuje, aby byl článek 16 přepracován a aby v něm byly zohledněny předcházející body tohoto stanoviska.

25. Směrnice 95/46/ES a konkrétněji článek 16 se navíc vztahují rovněž na správní spolupráci mezi členskými státy, tj. na předmět článku 17, jelikož sdělování informací o porušení a sankcích v souvislosti s fyzickými osobami mezi členskými státy se považuje za zpracování osobních údajů. To mimo jiné znamená, že v souladu se směrnicí 95/46/ES a čl. 16 písm. a) nařízení by subjekty údajů měly být informovány.

6. Závěr

26. Inspektor navrhuje, aby normotvůrce Společenství upřesnil situace, na něž se má vztahovat čl. 6 odst. 1, a to rovněž s ohledem na cíl návrhu posílit hladké fungování vnitřního trhu v oblasti silniční dopravy. Rovněž navrhuje upravit návrh tak, aby stanovil alespoň hlavní prvky seznamu uvedeného v čl. 6 odst. 2 ve vlastním návrhu, případně v jeho příloze, a to přesněji, než je stanoveno v čl. 6 odst. 2 písm. a), b) a c).

27. Inspektor vítá ústřední úlohu příslušných orgánů, která je rovněž činí odpovědnými za zpracování osobních údajů, které je nezbytnou součástí jejich činností. V této souvislosti inspektor konstatoval, že v návrhu je několik nejasností, které lze snadno vyřešit, aniž by se cokoliv změnilo v samotném systému.

28. Inspektor vítá, že přístup do vnitrostátních elektronických registrů a jejich účel jsou jasně omezeny. Také vítá, že období pro uchovávání je omezeno na stanovené dva roky. Předmětné ustanovení by však mělo rovněž zajišťovat, aby byly údaje o osobách prohlášených za nezpůsobilé k tomuto povolání z registru odstraněny ihned po přijetí rehabilitačních opatření podle čl. 6 odst. 3.

29. Ve znění nařízení měla být vyjasněna odpovědnost za vedení elektronického registru a za zpracování údajů, které jsou v něm uvedeny. Pokud jde o propojení vnitrostátních elektronických registrů, měla být do čl. 15 odst. 5 doplněna tato věta: „Tato společná pravidla by měla stanovit, který orgán je odpovědný za přístup k údajům, jejich další využití a aktualizaci po přístupu, a za tímto účelem by měla zahrnovat pravidla pro zaznamenávání údajů a dohled nad nimi.“
30. Inspektor navrhuje, aby byl článek 16 o ochraně údajů přepracován a aby v něm byly zohledněny tyto skutečnosti:
- upřesnění, že konkrétnější ustanovení směrnice 95/46/ES jsou plně použitelná pro žádosti subjektů údajů v souvislosti s informacemi o tomto subjektu v rámci oblasti působnosti návrhu,
 - přínos z hlediska upřesnění práv uvedených ve směrnici, například objasněním toho, který orgán je odpovědný za poskytování údajů, stanovením jasné podoby provádění práv subjektu údajů a upřesněním dalších postupů pro právo vznést námitku,
 - vypuštění slov „jak pro orgán odpovědný za zpracování údajů, tak pro žadatele“ v souvislosti s nepřiměřenými prodlevami nebo výdaji v důsledku žádosti o přístup.
- V Bruselu dne 12. září 2007.
- Peter HUSTINX
Evropský inspektor ochrany údajů