

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES, pokud jde o řídičské průkazy, které obsahují funkce karty řidiče

(2012/C 139/01)

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:

I. ÚVOD

1. Dne 11. listopadu 2011 Komise přijala návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES, pokud jde o řídičské průkazy, které obsahují funkce karty řidiče (dále jen „návrh“) ⁽³⁾.
2. Návrh je součástí opatření, která Komise předložila s cílem posílit využívání digitálních tachografů v Evropské unii, jak oznámila ve sdělení na téma „Digitální tachograf: Plán budoucích činností“ ⁽⁴⁾. Návrh doplňuje návrh nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě, kterým se mění nařízení (EHS) č. 3821/85, který přijala Komise dne 19. července 2011 (dále jen „návrh nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě“) ⁽⁵⁾ a k němuž evropský inspektor ochrany údajů vydal stanovisko dne 5. října 2011 ⁽⁶⁾.

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

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 710 v konečném znění.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 454 v konečném znění.

⁽⁵⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, KOM(2011) 451 v konečném znění.

⁽⁶⁾ K dispozici na internetové stránce evropského inspektora ochrany údajů na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_EN.pdf

I.1 Konzultace evropského inspektora ochrany údajů

3. Komise zaslala návrh evropskému inspektorovi ochrany údajů ke konzultaci dne 11. listopadu 2011 v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001.
4. Evropský inspektor ochrany údajů vyjadřuje politování nad tím, že mu nebyla dána možnost předložit Komisi neformální připomínky před přijetím návrhu. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje uvést v preambuli návrhu odkaz na tuto konzultaci.

I.2 Obecné pozadí

5. Návrh stanoví právní základ a způsoby sloučení karty řidičů z povolání s jejich řidičským průkazem, a tím provádí článek 27 návrhu nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě, v němž byla zásada takového sloučení zakotvena. Článek 27 uvedeného návrhu stanoví, že s účinkem od 19. ledna 2018 se karty řidiče slučují s řidičskými průkazy a jsou vydávány, obnovovány, vyměňovány a nahrazovány v souladu s ustanoveními směrnice 2006/126/ES.
6. Karta řidiče ⁽⁷⁾ je součástí systému tachografů, který je zaveden podle nařízení (EHS) č. 3821/85. Karta řidiče je přidělena řidiči z povolání a umožňuje držiteli karty, aby byl záznamovým zařízením identifikován. Rovněž umožňuje ukládat na kartu data o činnostech řidiče pro účely případné následné kontroly. Karta obsahuje určité množství údajů, které jsou specifikovány v příloze IB nařízení (EHS) č. 3821/85, včetně údajů o řidičském průkazu; tato příloha však bude po přijetí návrhu nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě revidována, aby byla přizpůsobena technologickému pokroku.
7. Sloučení karty řidičů z povolání s jejich řidičským průkazem určila Komise na základě konzultace se zúčastněnými stranami a posouzení dopadů ⁽⁸⁾ jako řešení pro omezení podvodů i zjednodušení administrativní zátěže a nákladů na vydávání uvedených dokumentů. Cílem návrhu je umožnit „koexistenc[i] dvou zmíněných funkcí spojených v jediném dokladu, tj. aby řidičský průkaz plnil funkce karty řidiče“ ⁽⁹⁾.

I.3 Otázky ochrany údajů vyvolané návrhem

8. Jak již evropský inspektor ochrany údajů zdůraznil ve svém stanovisku k návrhu nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě ⁽¹⁰⁾, předjímané sloučení karty řidiče s jeho řidičským průkazem by mohlo ovlivnit také současnou ochranu údajů řidičů.
9. Uvážíme-li možné množství zaznamenávaných informací o činnostech řidičů a jejich místech pobytu (například datum, čas, vzdálenost, geolokalizace, rychlost atd.), je karta řidiče víc než prostý průkaz totožnosti, který osvědčuje, že daná osoba je řidičem z povolání. Je tedy z hlediska ochrany údajů rušivější, protože jejím cílem je sledovat, jak daná osoba dodržuje předpisy v sociální oblasti v silniční dopravě.
10. Proto je nezbytné, aby bylo zpracování údajů v souvislosti s řidičskými průkazy, jejichž součástí jsou karty řidiče, prováděno v souladu s rámcem EU pro ochranu údajů, jak je stanoveno v člancích 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie, v článku 16 Smlouvy o fungování Evropské unie, jakož i ve směrnici 95/46/ES ⁽¹¹⁾.
11. V tomto stanovisku evropský inspektor ochrany údajů zaměřil svou analýzu na dvě hlavní otázky: i) zda je dostatečně prokázáno, že sloučení řidičského průkazu s kartou řidiče je nezbytné pro dosažení sledovaných účelů s ohledem na dopady takového sloučení na soukromí, a ii) zda je dostatečně zajištěno, aby zpracování údajů řidičů uvedených na jediné kartě dodržovalo zásadu proporcionality.

⁽⁷⁾ Podle čl. 1 písm. t) přílohy IB nařízení (EHS) č. 3821/85 je karta řidiče „karta tachografu vystavená orgány členského státu určitému řidiči; karta řidiče identifikuje řidiče a umožňuje ukládání údajů o jeho činnostech“.

⁽⁸⁾ Ačkoli nebylo provedeno žádné posouzení ochrany soukromí.

⁽⁹⁾ Viz důvodová zpráva, KOM(2011) 710 v konečném znění, s. 3.

⁽¹⁰⁾ Viz poznámka pod čarou 6.

⁽¹¹⁾ 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).

II. ANALÝZA NÁVRHU

II.1 Nezbytnost sloučení karet řidiče s řidičskými průkazy?

12. Sloučení karet řidičů z povolání s jejich řidičskými průkazy vyvolává řadu obav z hlediska ochrany soukromí a údajů. Především evropský inspektor ochrany údajů konstatuje, že nezbytnost začlenění karty řidiče do řidičského průkazu nebyla dostatečně prokázána. Komise ve své důvodové zprávě k návrhu uvádí, že se jedná o „řešení“, které má pomoci v boji s podvody a zneužíváním karet řidiče, z hlediska ochrany údajů však neprokazuje, že takové sloučení by bylo nejlepším způsobem, jak toho dosáhnout, a zda by nebylo možné zvážit jiné, méně rušivé prostředky.
13. Je třeba přihlídnout k tomu, že sloučení těchto dvou karet, které mají dva zcela odlišné účely, by bylo v rozporu se zásadou omezení účelu stanovenou v čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES. Karta řidiče je víc než prostý průkaz totožnosti, který osvědčuje, že daná osoba je řidičem z povolání, protože jejím účelem je sledovat, zda řidič z povolání dopravy dodržuje předpisy v sociální oblasti v silniční dopravě. Komise sama uznává, že budou existovat „(dvě funkce spojené) v jediném dokladu, tj. aby řidičský průkaz plnil funkce karty řidiče“⁽¹²⁾.
14. Také možné způsoby sloučení představují z hlediska ochrany soukromí a údajů specifická rizika, která dosud nebyla řešena. V článku 1 návrhu stanovená povinnost členských států zabudovat mikročip do všech nových sloučených řidičských průkazů, které budou vydávány řidičům, vyvolává obavy ohledně toho, zda je takové opatření s ohledem na účely zpracování nezbytné a přiměřené. Dopad sloučení obou karet a použití mikročipu v novém sloučeném řidičském průkazu na zpracování je třeba důkladně posoudit. Evropský inspektor ochrany údajů proto doporučuje, aby sloučení karty řidiče s řidičským průkazem bylo zvažováno až po provedení posouzení dopadů na soukromí a bezpečnost. To by mělo být v článku 1 návrhu jasně uvedeno.
15. Dosud není jasné, jak sloučení všech dokumentů řidiče týkajících se řidičů z povolání proběhne a zda bude nový sloučený řidičský průkaz obsahovat i údaje o oprávnění daných řidičů řídit jiné typy vozidel pro soukromé účely. Pokud ano, měly by být zavedeny jasné mechanismy, které zajistí, aby ke každé části průkazu měly přístup jen ty osoby, které jsou k tomu oprávněny. Evropský inspektor ochrany údajů má rovněž obavy, že taková možnost by mohla členské státy vést k rozšíření používání mikročipu na všechny řidičské průkazy včetně průkazů pro soukromé účely. Rozhodnutí o použití takové technologie v dokladech totožnosti týkajících se řidičského oprávnění má dopad na ochranu soukromí a údajů fyzických osob, zvláště pokud jde o typ a množství informací, které může obsahovat, a jakákoli volba v této věci by neměla být vedena technickými prostředky. Rozhodnutí by mělo zůstat předmětem transparentní veřejné debaty a stejně tak by měla být v právních předpisech definována vhodná ochranná opatření pro zajištění ochrany soukromí a údajů fyzických osob.
16. Kromě toho evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že používání údajů řidičů musí být rovněž pečlivě posouzeno v širším kontextu inteligentních dopravních systémů a s ohledem na rozsah, v němž by mohly být údaje řidičů dále používány a kombinovány s jinými údaji shromážděnými z ostatních systémů zabudovaných ve vozidle (jako jsou systémy eCall, eToll atd.). Evropský inspektor ochrany údajů vyzývá zákonodárce, aby při přípravě budoucích legislativních návrhů týkajících se používání a dalšího zpracování údajů řidičů v kontextu inteligentních dopravních systémů řádně přihlédl k zásadám omezení účelu, nezbytnosti a proporcionality.

II.2 Proporcionalita zpracování údajů řidičů z povolání

17. I kdyby bylo prokázáno, že sloučení obou průkazů je nezbytné, zpracování osobních údajů v takovém jediném průkazu by přesto muselo dodržovat všechny zásady a pravidla ochrany údajů stanovené ve směrnici 95/46/ES, a to zejména zásadu proporcionality.

⁽¹²⁾ Viz důvodová zpráva, KOM(2011) 710 v konečném znění, s. 3.

18. Evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje, že směrnice 2006/126/ES ve svém čl. 1 odst. 2 obsahuje pouhý odkaz na „pravidla ochrany údajů“, aniž by je jasně formulovala. Doporučuje ve věcném článku návrhu vyjasnit, že zpracování údajů prováděné v souvislosti s řidičskými průkazy, se provádí v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kterými se provádí směrnice 95/46/ES. Je třeba zdůraznit, že prováděné zpracování týkající se řidičských průkazů zahrnuje nejen údaje zpracované v mikročipu, ale i jiné druhy zpracování údajů související s průkazem, jako je vystavení řidičských průkazů, sledování jejich platnosti a kontroly prováděné příslušnými orgány ve věci dodržování předpisů v sociální oblasti v silniční dopravě.
19. Pokud jde o podrobnosti zpracování, 2. bod odůvodnění návrhu uvádí, že „[ř]idičské průkazy a karty řidiče mají téměř totožný vzor i soubor údajů“. Toto tvrzení je zavádějící ze dvou důvodů: za prvé, stále nejsou známa přesná datová pole, která budou v kartě řidiče zpracovávána; za druhé, lze předpokládat, že tato datová pole nutně překročí rozsah datových polí, jež byla definována pro řidičský průkaz, protože účelem karty řidiče je sledovat chování řidiče s cílem zajistit dodržování předpisů v sociální oblasti v silniční dopravě.
20. Ačkoli jsou kategorie údajů obsažených v řidičském průkazu jasně podrobně stanoveny v příloze I směrnice 2006/126/ES⁽¹³⁾, Komise dosud jasně nedefinovala specifikace údajů, které mají být uloženy na mikročipu řidičského průkazu. Například je stále nejasné, zda by mikročip mohl obsahovat biometrické údaje (jako jsou otisky prstů nebo sken oční duhovky). Dále, jak evropský inspektor ochrany údajů zdůraznil ve svém stanovisku k návrhu nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě⁽¹⁴⁾, nebyly dosud s jistotou definovány ani podrobnosti zpracování týkající se karty řidiče, které závisejí na revizi příloh nařízení (EHS) č. 3821/85 o tachografech, přičemž tento proces bude zahájen až po přijetí návrhu na změnu nařízení o tachografech. Proto je v této fázi obtížné s dostatečnou jistotou hodnotit, zda bude předjímané zpracování údajů splňovat zásadu proporcionality.
21. Pokud jde o předvídatelný rozsah údajů, které budou zpracovávány v mikročipu v oblasti údajů řidičů, článek 1 návrhu zmiňuje pouze identifikační údaje karty řidiče, které uvádí oddíl IV, bod 5.2 přílohy IB nařízení (EHS) č. 3821/85, zatímco na druhé straně článek 7a návrhu stanoví, že řidičský průkaz musí obsahovat „všechny nezbytné funkce, aby tento řidičský průkaz mohl být používán také jako karta řidiče“. Aby mohl být řidičský průkaz používán také jako karta řidiče, bude muset obsahovat všechna datová pole definovaná pro kartu řidiče, a nikoli jen identifikační údaje karty. Tato data budou obsahovat daleko více informací než řidičský průkaz, např. údaje o činnostech řidiče (jako je datum, začátek a konec cesty, vzdálenost, údaje pro geolokalizaci, čas, rychlost atd.).
22. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že při přípravě opatření ve dvou samostatných právních nástrojích o řidičských průkazech, které obsahují kartu řidiče – na jedné straně návrhu nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě a na straně druhé návrhu na změnu směrnice o řidičském průkazu – je nutné uplatňovat důsledný přístup, aby bylo zajištěno, že celkový návrh zpracování bude brát ohled na soukromí, tedy dodržovat všechny zásady ochrany údajů, a zejména zásadu proporcionality, a že bude stanovovat dostatečné záruky z hlediska ochrany údajů, jakož i řádně zohledňovat práva subjektů údajů.
23. Evropský inspektor ochrany údajů zejména doporučuje, aby byl na základě zkoušky nezbytnosti definován jasný seznam údajů, které mají být zpracovávány v rámci začleněné karty. V návrhu by mělo být vyjasněno, jak lze v kontextu tohoto zpracování efektivně uplatňovat práva subjektů údajů na informace o zpracování, práva na přístup k jejich údajům a práva vznést námitku, jak stanoví články 10, 11, 12 a 14 směrnice 95/46/ES. Rovněž zdůrazňuje, že zpracování podléhá odpovídajícímu přezkumu ze strany příslušných orgánů ochrany údajů v souladu s vnitrostátním právem.

⁽¹³⁾ Týkají se zejména totožnosti řidiče, data narození, místa vydání a orgánu, který doklad vydal, typu vozidla, pro který je daný průkaz vydán, a toho, zda platí určitá omezení.

⁽¹⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 6, s. 1.

24. Evropský inspektor ochrany údajů také upozorňuje na to, že je třeba vyjasnit účely a okolnosti, za nichž lze získat přístup k údajům, a to, kdo tento přístup může získat. Mělo by být vyjasněno, že přístup k údajům obsaženým v mikročipu je povolen pouze pro oficiální a jasně definované účely, nikoli však pro jiné účely (komerční či nekomerční). Dále by mělo být v návrhu jasně specifikováno, kdo je oprávněn mít přístup k jakým údajům obsaženým v mikročipu (tj. řidičský průkaz řidiče z povolání, údaje o řidiči, soukromý řidičský průkaz) a za jakých okolností (např. jaký bude typ přístupu k údajům o řidiči, který nepracuje z důvodu dovolené nebo nemoci?), protože kombinace obou právních nástrojů vytváří v tomto ohledu nejistotu.
25. A konečně, pokud jde o evidenci odcizených, ztracených nebo poškozených řidičských průkazů obsahujících kartu řidiče (článek 7c návrhu), měly by být vyjasněny údaje nebo kategorie údajů, které budou uchovávány. Při definování takových údajů by měly být uplatňovány zásady proporcionality a minimalizace údajů. Dále by mělo být vyjasněno, kdo je příslušný orgán, který by měl / příslušné orgány, které by měly záznamy takových údajů vést.

III. ZÁVĚR

26. Evropský inspektor ochrany údajů vyjadřuje pochybnosti týkající se nezbytnosti a proporcionality sloučení řidičských průkazů s kartami řidiče, které návrh předpokládá, přičemž tuto nezbytnost a proporcionalitu je třeba prokázat. Proto by mělo být prošetřeno, zda by pro dosažení stejného cíle spočívajícího v boji proti podvodům a ve snížení nákladů na řidiče z povolání v silniční dopravě nebylo možné použít jiné, méně rušivé prostředky.
27. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje zejména:
- doplnit ve věcném článku návrhu odkaz na právní předpisy v oblasti ochrany údajů, zvláště pak na směrnici 95/46/ES,
 - stanovit v článku 1 návrhu, že sloučení karet řidiče s řidičskými průkazy a použití mikročipu by mělo být zvažováno až po provedení posouzení dopadů na soukromí a bezpečnost,
 - při přípravě opatření týkajících se řidičských průkazů, které obsahují kartu řidiče, ve dvou samostatných právních nástrojích, tj. nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě a směrnici o řidičských průkazech, uplatňovat důsledný přístup, aby bylo zajištěno, že celkový návrh zpracování bude brát ohled na soukromí, tedy dodržovat všechny zásady ochrany údajů, a zejména zásadu proporcionality, a že bude stanovovat dostatečné záruky z hlediska ochrany údajů, včetně řádného uplatňování práv subjektů údajů,
 - jasněji a podrobněji na základě zkoušky nezbytnosti specifikovat údaje nebo kategorie údajů, které mají být obsaženy v mikročipu a které by zahrnovaly všechny údaje definované v aktualizované příloze IB nařízení (EHS) č. 3821/85, jakož i údaje, které upřesní Komise ve věci mikročipu v řidičských průkazech. Definice údajů zpracovávaných a uložených na mikročipu by měly zejména dodržovat zásady proporcionality a minimalizace údajů,
 - vyjasnit okolnosti, za nichž lze získat přístup k určitým kategoriím údajů, a osoby, které tento přístup mohou získat,
 - v článku 7c jasně stanovit, kdo vede evidenci odcizených, ztracených nebo poškozených řidičských průkazů obsahujících kartu řidiče a to, že uchovávány mají být pouze údaje přísně nezbytné pro tento účel v souladu se zásadami proporcionality a minimalizace údajů.

V Bruselu dne 17. února 2012.

Giovanni BUTTARELLI
zástupce evropského inspektora ochrany údajů