

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem, které předložila Komise

(2012/C 177/01)

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 článek 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. Komise dne 20. října 2011 přijala návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem („návrh nařízení“) a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem („návrh směrnice“). Komise zaslala návrh nařízení a návrh směrnice (dále jen společně „návrhy“) evropskému inspektorovi ochrany údajů ke konzultaci. Návrhy byly doručeny dne 31. října 2011. Konzultace mezi Radou Evropské unie a evropským inspektorem ochrany údajů proběhla dne 6. prosince 2011.

⁽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 týkajícímu se revize právních předpisů pro bankovníctví, ratingové agentury, trhy finančních nástrojů (MIFID/MIFIR) a zneužívání trhu.

3. Před přijetím navrhovaného nařízení proběhla neformální konzultace s evropským inspektorem ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů konstatuje, že několik jeho připomínek bylo v návrhu zohledněno.
4. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že jej Komise a Rada konzultovaly.

1.2 Cíle a oblast působnosti návrhů

5. Směrnice o zneužívání trhu ⁽¹⁾, přijatá začátkem roku 2003, vytvořila společný právní rámec EU pro předcházení a odhalování jak obchodování zasvěcených osob, tak manipulace s trhem a ukládání souvisejících sankcí.
6. Po několika letech platnosti směrnice o zneužívání trhu Komise posoudila její uplatňování a zjistila, že existuje řada problémů, které nejsou při regulaci některých nástrojů a trhů podchyceny, že existují nedostatky při jejím účinném prosazování (regulátoři nemají některé informace a pravomoci a sankce buď chybí, nebo nejsou dostatečně odstrašující) a že nejsou vyjasněny některé hlavní koncepce a administrativní zátěž pro emitenty.
7. Na základě těchto problémů a významných změn, které do finanční oblasti přinesly nové právní předpisy, vývoj trhu a technologický pokrok, přijala Komise legislativní návrhy na reformu směrnice o zneužívání trhu, které spočívají v návrhu nařízení a návrhu směrnice. Politickým cílem navrhované revize je dále zvýšit důvěru investorů a integritu trhu a udržet krok s novým vývojem ve finančním sektoru.
8. Návrh nařízení zejména rozšiřuje rozsah rámce zneužívání trhu, blíže vymezuje pokusy o manipulaci trhu a pokusy o obchodování zasvěcených osob jako konkrétní trestné činy, posiluje vyšetřovací pravomoci udělené příslušným orgánům a stanoví minimální pravidla pro správní opatření, sankce a pokuty.
9. Návrh směrnice požaduje, aby členské státy zavedly trestní postih za úmyslné obchodování zasvěcených osob nebo manipulaci s trhem a za navádění k těmto trestným činům, napomáhání jim a pokus o jejich spáchání. Rozšiřuje také odpovědnost na právnické osoby, včetně, pokud je to možné, trestní odpovědnosti právnických osob.

1.3 Cíl stanoviska evropského inspektora ochrany údajů

10. Některá opatření plánovaná v návrzích, jejichž cílem má být zvýšení integrity trhu a ochrany investorů, mají vliv na práva osob v souvislosti se zpracováním jejich osobních údajů.
11. Zejména když příslušné orgány vyšetřují nebo spolupracují za účelem odhalení, nahlášení nebo postihování obchodování zasvěcených osob nebo zneužívání trhu, jsou shromažďovány, zpracovávány a vyměňovány osobní údaje. Zpracování osobních údajů zahrnuje také mechanismus motivování osob k oznamování porušení pravidel, kdy jsou zpracovávány jak osobní údaje osoby, která porušení pravidel oznamuje, tak i osobní údaje „obviněné“ osoby. Konečně, sankční režim bude mít dopad na ochranu osobních údajů, neboť bude zveřejněna informace o postihu s uvedením totožnosti osoby odpovědné za porušení návrhu nařízení.
12. Zatímco návrh nařízení obsahuje několik ustanovení, jež mohou ovlivnit právo jednotlivce na ochranu jeho osobních údajů, návrh směrnice jako takové zpracování osobních údajů nezahrnuje. Toto stanovisko se tedy zaměřuje na návrh nařízení, zejména pak na tyto otázky: 1) použitelnost právních předpisů o ochraně údajů; 2) seznamy zasvěcených osob; 3) pravomoci příslušných orgánů; 4) zavedené systémy na odhalování a oznamování podezřelých transakcí; 5) výměna informací s třetími státy; 6) zveřejňování sankcí a oznamování porušení pravidel.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu), Úř. věst. L 96, 12.4.2003, s. 16.

2. ANALÝZA NÁVRHŮ

2.1 Použitelnost právních předpisů o ochraně údajů

13. V bodech odůvodnění⁽¹⁾ i ustanoveních⁽²⁾ návrhu nařízení je zmiňována Listina základních práv, směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001. Zejména článek 22 návrhu nařízení výslovně stanoví jako obecné pravidlo, že „pokud jde o zpracování osobních údajů členskými státy v rámci tohoto nařízení, příslušné orgány uplatňují ustanovení směrnice 95/46/ES. Pokud jde o zpracování osobních údajů orgánem ESMA v rámci tohoto nařízení, řídí se ESMA ustanoveními nařízení (ES) č. 45/2001“. Dále se v tomto ustanovení stanoví maximální doba pro uchovávání osobních údajů v délce 5 let.
14. Evropský inspektor ochrany údajů velice vítá toto obecné ustanovení a obecně oceňuje pozornost, která byla v tomto návrhu nařízení věnována konkrétně právním předpisům o ochraně údajů. Evropský inspektor ochrany údajů však navrhuje, aby toto ustanovení bylo přeformulováno tak, aby byla zdůrazněna použitelnost stávajících právních předpisů o ochraně údajů. Dále je třeba upřesnit odkaz na směrnici 95/46/ES, aby bylo zřejmé, že tato ustanovení platí v souladu s vnitrostátními předpisy, kterými se provádí směrnice 95/46/ES. Evropský inspektor ochrany údajů bere na vědomí, že některá ustanovení návrhu nařízení odkazují výslovně na směrnici 95/46/ES nebo na nařízení (ES) č. 45/2001. To jen zdůrazňuje platnost příslušných pravidel ochrany osobních údajů v konkrétních případech, ale neznamená to, že by tato pravidla neplatila, pokud nejsou výslovně zmíněna v každém ustanovení, které by se (případně) mohlo týkat zpracování osobních údajů.
15. Stejně jako v 33. bodě odůvodnění je třeba i v ostatních bodech odůvodnění důsledně používat formulaci, že členské státy „musí“, a nejen by měly dodržovat příslušné platné právní předpisy o ochraně osobních údajů a že o jejich platnosti nelze libovolně rozhodovat.

2.2 Seznamy zasvěcených osob

16. Návrh nařízení zahrnuje povinnost emitentů finančního nástroje nebo účastníků trhu s povolenkami na emise sestavit seznam všech osob, které pro ně pracují na základě pracovní smlouvy nebo jinak a které mají přístup k důvěrným informacím (čl. 13 odst. 1). Emitenti finančního nástroje, jejichž finanční nástroje jsou přijaty k obchodování na trhu pro růst malých a středních podniků, jsou z této povinnosti vyloučeni, s výjimkou případů, kdy je o to požádá příslušný orgán (čl. 13 odst. 2).
17. Evropský inspektor ochrany údajů si je vědom, že pro příslušné orgány vyšetřující možné obchodování zasvěcených osob nebo zneužívání trhu je takový seznam důležitou pomůckou. Pokud však budou takovéto seznamy zahrnovat zpracování osobních údajů, je třeba v základním předpise stanovit hlavní pravidla ochrany údajů a záruky na ochranu údajů. Evropský inspektor ochrany údajů proto doporučuje uvést v souvislosti s těmito seznamy výslovný odkaz ve věcném ustanovení návrhu nařízení. Účel je určitě jedním z hlavních prvků každého zpracování údajů podle článku 6 směrnice 95/46/ES.
18. Podle čl. 13 odst. 4 návrhu nařízení přijme Komise prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci opatření, kterými se stanoví obsah seznamu (včetně informací o totožnosti a důvodů pro zařazení těchto osob na seznam zasvěcených osob) a podmínky, za nichž bude tento seznam vypracován (včetně podmínek, za nichž je tyto seznamy třeba aktualizovat, období, po které je nutno tyto seznamy uchovávat, a odpovědnosti osob na nich uvedených). Evropský inspektor ochrany údajů však doporučuje:
- uvést do samotného návrhu nařízení hlavní prvky seznamu (v každém případě důvody pro zařazení osob),
 - uvést odkaz na nutnost konzultovat evropského inspektora ochrany údajů, pokud se akty v přenesené pravomoci týkají osobních údajů.

2.3 Pravomoci příslušných orgánů

19. V čl. 17 odst. 2 jsou uvedeny minimální dohledové a vyšetřovací pravomoci, které musí příslušné orgány mít, aby mohly plnit své povinnosti podle návrhu nařízení.

⁽¹⁾ Viz 33., 35., 39. a 40. bod odůvodnění návrhu nařízení.

⁽²⁾ Viz čl. 17 odst. 4, článek 22, článek 23 a čl. 29 odst. 1 písm. c) návrhu nařízení.

20. Zvláštní pozornost vyžadují zejména dvě pravomoci, které zasahují do práva na soukromí a ochranu údajů, a to pravomoc vstupovat do soukromých prostor s cílem zajistit dokumenty v jakékoli formě a pravomoc požadovat stávající záznamy o telefonních a datových přenosech.

2.3.1 Pravomoc vstupovat do soukromých prostor

21. Pravomoc vstupovat do soukromých prostor s cílem zajistit dokumenty v jakékoli formě vysoce narušuje soukromí a zasahuje do práva na jeho ochranu. Proto pro ni musí být stanoveny přísné podmínky a tato pravomoc musí být doplněna přiměřenými ochrannými opatřeními ⁽¹⁾. Čl. 17 odst. 2 písm. e) stanoví, že přístup do soukromých prostor je možný až po předchozím získání povolení od soudního orgánu v souladu s vnitrostátním právem, a to v případě, že existuje důvodné podezření, že dokumenty týkající se předmětu dané kontroly mohou být relevantní pro dokazování případu obchodování s důvěrnými informacemi nebo manipulace s trhem. Evropský inspektor ochrany údajů oceňuje, že znění návrhu blíže vymezuje pravomoci příslušných úřadů a stanoví jako podmínky pro vstup do soukromých prostor důvodné podezření na porušení návrhu nařízení nebo směrnice a předchozí povolení od soudního orgánu. Evropský inspektor ochrany údajů se však domnívá, že je opodstatněný a nutný obecný požadavek na předchozí povolení od soudního orgánu bez ohledu na to, zda to požaduje vnitrostátní právo, vzhledem k tomu, že tato pravomoc narušuje soukromí.
22. V 30. bodě odůvodnění návrhu nařízení jsou upřesněny případy, kdy je vstup do soukromých prostor zapotřebí, tj. pokud osoba, které byl vznesen požadavek na poskytnutí informací, tento požadavek (zcela nebo zčásti) nesplní, nebo existují důvodné pochyby o tom, že pokud by byl takový požadavek vznesen, byl by splněn, nebo že dokumenty nebo informace, kterých se tento požadavek týká, by nebyly odstraněny, zfalšovány nebo zničeny. Evropský inspektor ochrany údajů vítá tato upřesnění. Domnívá se však, že jde o dodatečná ochranná opatření, která jsou potřebná pro zajištění dodržování práva na soukromí, a že by tedy měly být uvedeny ve věcném ustanovení jako podmínka vstupu do soukromých prostor.

2.3.2 Pravomoc požadovat stávající záznamy o telefonních a datových přenosech

23. Čl. 17 odst. 2 písm. f) dává příslušným orgánům pravomoc „požadovat stávající záznamy o telefonních a datových přenosech uchovávané telekomunikačním operátorem nebo investiční firmou“, upřesňuje však, že žádost musí být podložena existencí „důvodného podezření“, že tyto záznamy „mohou být relevantní pro dokazování případu obchodování zasvěcených osob nebo manipulace s trhem“ podle návrhu nařízení nebo návrhu směrnice. Tyto záznamy však nesmí zahrnovat „obsah komunikace, se kterou souvisí“. Dále je v čl. 17 odst. 3 stanoveno, že pravomoci uvedené v odstavci 2 jsou vykonávány v souladu s vnitrostátním právem.
24. Údaje o použití prostředků elektronické komunikace mohou zahrnovat nejrůznější osobní údaje, např. totožnost volající a volané osoby, čas a délku trvání hovoru, použitou síť a zeměpisnou polohu uživatele v případě mobilních zařízení atd. Některé provozní údaje týkající se používání internetu nebo elektronické pošty (např. seznam navštívených internetových stránek) mohou navíc odhalovat důležité podrobnosti o obsahu komunikace. Zpracování provozních údajů je navíc v rozporu se zachováním důvěrnosti korespondence. Proto je ve směrnici 2002/58/ES ⁽²⁾ (směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) stanovena zásada, že provozní údaje musí být vymazány nebo anonymizovány, jakmile již nejsou potřebné pro přenos sdělení ⁽³⁾. Podle čl. 15 odst. 1 uvedené směrnice mohou členské státy pro zvláštní a odůvodněné účely přijmout legislativní opatření, kterými omezí rozsah práv a povinností, ale toto omezení musí v demokratické společnosti představovat nezbytné, přiměřené a úměrné opatření pro dosažení těchto účelů ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, 23. února 1993, *Funcke versus Francie*, 10828/84.

⁽²⁾ Směrnice Evropské parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37).

⁽³⁾ Viz čl. 6 odst. 1 směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. L 201, 31.7.2002, s. 37).

⁽⁴⁾ V čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58/ES je stanoveno, že tato omezení musí „představovat v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a úměrné opatření pro zajištění národní bezpečnosti (tj. bezpečnosti státu), obrany, veřejné bezpečnosti a pro prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů nebo neoprávněného použití elektronických komunikačních systémů, jak je uvedeno v čl. 13 odst. 1 směrnice 95/64/ES. Členské státy mohou mimo jiné přijmout právní opatření umožňující zadržení údajů na omezenou dobu na základě důvodů uvedených v tomto odstavci (...)“.

25. Evropský inspektor ochrany údajů uznává, že cíle, které Komise návrhem nařízení sleduje, jsou oprávněné. Chápe nutnost iniciativ směřujících k posílení dohledu nad finančními trhy, aby byla zachována jejich spolehlivost a aby byli celkově lépe chráněni investoři a hospodářství. Vyšetřovací pravomoci týkající se přímo provozních údajů však s ohledem na jejich charakter, který může ohrožovat soukromí, musí splňovat požadavky na nezbytnost a přiměřenost, tj. musí být omezeny na to, co je přiměřené pro dosažení sledovaného cíle, a nesmí jít nad rámec toho, co je nezbytné pro jeho dosažení⁽¹⁾. Z tohoto hlediska je proto nezbytné, aby byly tyto pravomoci jasně formulovány, pokud jde o jejich osobní a věcnou působnost, i pokud jde o okolnosti a podmínky, za nichž je lze využít. Kromě toho je třeba zajistit přiměřená ochranná opatření proti riziku zneužití.
26. Uvedené záznamy o telefonních a datových přenosech budou samozřejmě zahrnovat osobní údaje ve smyslu směrnice 95/46/ES, směrnice 2002/58/ES a nařízení (ES) č. 45/2001. V 31. bodě odůvodnění návrhu nařízení se uvádí, že: „pomocí záznamů o telefonních a datových přenosech je možné stanovit totožnost osoby odpovědné za šíření nepravdivé nebo zavádějící informace, že dané osoby byly po určitou dobu v kontaktu a že mezi dvěma nebo více lidmi existuje nějaký vztah“⁽²⁾. Proto je třeba zajistit, aby byly v plné míře dodržovány podmínky pro řádné a zákonné zpracování osobních údajů stanovené ve směrnici a nařízení.

2.3.3 Požadavek na soudní povolení

27. Evropský inspektor ochrany údajů uvádí, že podle čl. 17 odst. 3 se tato pravomoc vykonává v souladu s vnitrostátním právem, aniž by bylo výslovně uvedeno, že je k tomu nutné předchozí soudní povolení, jako je tomu u pravomoci vstupovat do soukromých prostor. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že obecný požadavek na předchozí soudní povolení by byl důvodný ve všech případech – bez ohledu na to, zda to vyžadují vnitrostátní zákony – a to proto, že uvedená pravomoc může narušovat soukromí a že je to v zájmu harmonizovaného uplatňování legislativy ve všech členských státech EU. Rovněž je třeba vzít v úvahu, že různé zákony členských států stanovují zvláštní záruky nedotknutelnosti obydlí, a pravomoci provádět kontroly a prohlídky či zabavovat věci proto musí být přiměřené a pečlivě upravené, zejména pak v případech, že je vykonávají instituce správního charakteru.
28. Evropský inspektor ochrany údajů dále doporučuje uvést požadavek, aby příslušné orgány žádaly o záznamy o telefonních a datových přenosech formálním rozhodnutím, v němž uvedou právní důvod a účel žádosti a jaké informace požadují, časovou lhůtu, v níž mají být informace poskytnuty, a právo adresáta na soudní přezkum rozhodnutí.

2.3.4 Definice záznamů o telefonních a datových přenosech

29. V návrhu nařízení není žádná definice pojmů „záznamy o telefonních a datových přenosech“. Směrnice 2002/58/ES (o soukromí a elektronických komunikacích) hovoří pouze o „provozních údajích“, nikoli však o „záznamech o telefonních a datových přenosech“. Není pochyb, že přesný význam těchto pojmů určuje, jaký dopad může vyšetřovací pravomoc mít na ochranu soukromí a osobních údajů dotčených osob. Evropský inspektor ochrany údajů navrhuje používat při definování „provozních údajů“ již zavedenou terminologii ve směrnici 2002/58/ES.
30. V čl. 17 odst. 2 písm. f) se hovoří o „stávajících záznamech o telefonních a datových přenosech uchovávaných telekomunikačním operátorem“. Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích stanoví zásadu, že provozní údaje musí být vymazány, jakmile již nejsou potřebné pro obchodní účely, pro něž byly shromážděny. Podle čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích se však členské státy mohou od této povinnosti odchýlit za účelem vymáhání práva. Smyslem směrnice o uchovávání údajů je sladit iniciativy členských států podle čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích, co se týká uchovávání údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání „závažných“ trestných činů.

⁽¹⁾ Viz např. Spojené věci C-92/09 a C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-92/09) v. Land Hessen*, dosud nezveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Evropského soudního dvora, bod 74.

⁽²⁾ Viz také s. 12 důvodové zprávy k návrhu nařízení.

31. Otázkou je, zda se záznamy o telefonních a datových přenosech zmiňované v čl. 17 odst. 2 písm. f) týkají údajů dostupných v důsledku ukládání provozních a lokalizačních údajů, které upravuje směrnice o soukromí a elektronických komunikacích, nebo dalších údajů požadovaných dle směrnice o uchovávání údajů. V druhém případě bychom měli závažné obavy, neboť výjimky stanovené v čl. 15 odst. 1 směrnice o soukromí a elektronických komunikacích (tj. předcházení, odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů) by se používaly na rozšíření účelů, pro něž jsou údaje uchovávány podle směrnice o uchovávání údajů (tj. vyšetřování, odhalování a stíhání „závažných“ trestných činů). Jinými slovy, údaje, které se uchovávají podle směrnice o uchovávání údajů, by byly takto používány pro účely, které tato směrnice nepředjímá. Tím by se v Evropě podporovalo využívání „právní kličky“, což představuje jeden z hlavních nedostatků současné směrnice o uchovávání údajů ⁽¹⁾.
32. Evropský inspektor ochrany údajů proto důrazně doporučuje upřesnit kategorie záznamů o telefonních a datových přenosech, které mohou příslušné orgány požadovat. Takovéto údaje musí být přiměřené, podstatné a nesmí být nadbytečné ve vztahu k účelu, pro který jsou zpřístupňovány a zpracovávány. Dále evropský inspektor ochrany údajů doporučuje omezit čl. 17 odst. 2 písm. f) na údaje běžně zpracovávané („držené“) telekomunikačními operátory v rámci směrnice o soukromí a elektronických komunikacích 2002/58/ES. To v zásadě vylučuje přístup k údajům uchovávaným pro účely směrnice o uchovávání údajů, pokud takovýto přístup neslouží účelu vyšetřování, odhalování a stíhání „závažných“ trestných činů ⁽²⁾.
33. Čl. 17 odst. 2 písm. f) umožňuje přístup k „záznamům o telefonních a datových přenosech uchovávaným investiční firmou“. V textu je třeba uvést kategorie záznamů a upřesnit firmy, na něž se toto ustanovení vztahuje. Evropský inspektor ochrany údajů předpokládá, že tyto záznamy budou shodné se záznamy, o nichž se hovoří v návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trzích finančních nástrojů („návrh směrnice MIFID“). Zdůrazňuje, že k tomuto návrhu vydal několik připomínek, v nichž také doporučil upřesnění těchto pojmů ⁽³⁾. Dále, co se týká údajů o telefonních a datových přenosech, telefonních hovorech a elektronické komunikaci zmiňované v čl. 16 odst. 7 návrhu směrnice MIFID, evropský inspektor ochrany údajů doporučuje definovat účel záznamu této komunikace a upřesnit, jaký druh komunikace a jaké kategorie údajů budou zaznamenávány ⁽⁴⁾.
34. Závěrem, evropský inspektor ochrany údajů s potěšením zjišťuje, že text vyžaduje jako podmínku pro přístup k záznamům důvodné podezření na porušení návrhu nařízení nebo návrhu směrnice a že výslovně vylučuje přístup příslušných orgánů k obsahu komunikace.

2.4 Zavedené systémy na odhalování a oznamování podezřelých transakcí

35. V čl. 11 odst. 1 návrhu nařízení je předjímáno, že kdokoli, kdo provozuje činnost obchodního místa, musí přijmout a udržovat účinná opatření a postupy zaměřené na prevenci a odhalování zneužívání trhu. V odstavci 2 je dále vyžadováno, aby kdokoli, kdo profesionálně zprostředkovává nebo provádí transakce s finančními nástroji, zavedl systémy k odhalování a oznamování pokynů a transakcí, které

⁽¹⁾ V tomto smyslu viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 31. května 2011 k hodnotící zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o směrnici o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES), např. odstavec 24.

⁽²⁾ Evropský inspektor ochrany údajů by chtěl připomenout problémy spojené s neexistencí evropské definice „závažného trestného činu“. Evropský inspektor ochrany údajů již zdůraznil, že hodnotící zpráva Komise o směrnici o uchovávání údajů ukazuje, že ponechání volby přesné definice toho, co je „závažný trestný čin“, na libovůli členských států vede k široké škále účelů, pro které se údaje používají. Komise uvedla, že „většina členských států, které směrnici provedly, umožňuje v souladu s vnitrostátními právními předpisy přístup k uchovávaným údajům a jejich využití pro účely, které překračují účely uvedené ve směrnici, včetně prevence a boje proti trestné činnosti obecně a ohrožení života a zdraví“. Viz stanovisko ze dne 31. května 2011 k hodnotící zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o směrnici o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/ES), odstavec 24, 71 a 72.

⁽³⁾ Podle čl. 71 odst. 2 písm. d) může příslušný orgán podle návrhu směrnice MIFID požadovat existující telefonní záznamy a existující záznamy o datovém provozu v držení investičních podniků, existuje-li přiměřené podezření na porušení směrnice MIFID.

⁽⁴⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. února 2012 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trzích finančních nástrojů a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES (přepřpracované znění) a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (nařízení o infrastruktuře evropských trhů) o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů.

mohou vést k obchodování zasvěcených osob, manipulaci s trhem či pokusům o ně. V případě podezření je třeba tuto skutečnost bez prodlení oznámit příslušnému orgánu. Komise přijme regulační technické normy pro určení vhodných opatření a postupů stanovených v odstavci 1 a pro stanovení systémů a vzorů oznámení stanovených v odstavci 2 (viz čl. 11 odst. 3 poslední věta).

36. Protože tyto systémy budou s velkou pravděpodobností zahrnovat osobní údaje (např. sledování transakcí prováděných osobami uvedenými na seznamu zasvěcených osob), evropský inspektor ochrany údajů by chtěl zdůraznit, že tyto normy je třeba vypracovat podle zásady „ochrana soukromí již při návrhu“, tj. včlenit do nových produktů, služeb a postupů, které zahrnují zpracování osobních údajů, ochranu údajů a soukromí již na samém počátku⁽¹⁾. Dále evropský inspektor ochrany údajů doporučuje uvést odkaz na nutnost konzultovat s evropským inspektorem ochrany údajů, pokud se budou regulační normy týkat zpracování osobních údajů.

2.5 Výměna informací s třetími státy

37. Evropský inspektor ochrany údajů uvádí odkaz na směrnici 95/46/ES, zejména na článek 25 nebo článek 26 a konkrétní ochranná opatření zmiňovaná v článku 23 návrhu nařízení, týkající se sdělování osobních údajů třetím zemím. Konkrétně se za přiměřená ochranná opatření z hlediska rizik spočívajících v takovémto předání údajů považuje posouzení jednotlivých případů, ujištění se o nezbytnosti předání údajů, požadavek na předchozí výslovný souhlas příslušného orgánu s dalším předáním údajů do třetí země a touto zemí a existence přiměřené úrovně ochrany osobních údajů v třetí zemi, která má osobní údaje obdržet.

2.6 Zveřejňování sankcí

2.6.1 Povinné zveřejnění sankcí

38. V čl. 26 odst. 3 návrhu nařízení je stanovena povinnost členských států zajistit, aby příslušné orgány zveřejnily každé správní opatření a sankce za porušení tohoto nařízení bez zbytečného odkladu, včetně alespoň informací o druhu a povaze porušení a totožnosti osob za ně odpovědných, pokud však takové zveřejnění vážně neohrozí stabilitu finančních trhů.
39. Zveřejnění sankcí by přispělo k posílení odstrašujícího účinku, protože skutečné i potenciální pachatele by od porušování předpisů odrazovalo riziko vážného poškození jejich dobré pověsti. Dále by to zvýšilo transparentnost, neboť organizátoři trhu by byli informováni, že konkrétní osoba porušila zákon. Tato povinnost je zmírněna jen v případě, že by zveřejnění způsobilo nepřiměřenou škodu zúčastněným stranám. Příslušné orgány v takovém případě zveřejní sankce bez udání totožnosti.
40. Evropský inspektor ochrany údajů vítá odkaz na Listinu základních práv v 35. bodě odůvodnění, zejména pak na právo na ochranu osobních údajů při přijímání a zveřejňování sankcí. Není však přesvědčen, že povinné zveřejnění sankcí, tak jak je nyní formulováno, splňuje požadavky zákona o ochraně osobních údajů, jak je interpretuje Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Schecke*⁽²⁾. Domnívá se, že účel, nezbytnost a přiměřenost opatření nejsou dostatečně stanoveny a že je v každém případě třeba zajistit přiměřená ochranná opatření proti rizikům ohrožujícím práva jednotlivců.

2.6.2 Nezbytnost a přiměřenost zveřejnění

41. V rozsudku ve věci *Schecke* zrušil Soudní dvůr ustanovení nařízení Rady a nařízení Komise stanovující povinné zveřejnění informací o příjemcích prostředků ze zemědělských fondů, včetně jejich totožnosti a obdržené částky. Soud shledal, že uvedené zveřejnění představuje zpracování osobních údajů, na které se vztahuje čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie („Listina základních práv“), a tudíž zásah do práv zakotvených v člincích 7 a 8 Listiny základních práv.

⁽¹⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 14. ledna 2011 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – „Komplexní přístup k ochraně osobních údajů v Evropské unii“ (Úř. věst. C 181, 22.6.2011, s. 1), odstavce 108 až 115.

⁽²⁾ Spojené případy C-92/09 a C-93/09, *Schecke*, odstavce 56–64.

42. Po analyzování, že „výjimky a omezení ve vztahu k ochraně osobních údajů musí platit pouze v nezbytně nutné míře“, přešel soud k analýze účelu zveřejnění a jeho přiměřenosti. Dospěl k závěru, že nic neukazuje, že by Rada a Komise při přijímání příslušné legislativy vzaly v úvahu způsoby zveřejnění informací, které by odpovídaly cíli takového zveřejnění a současně méně zasahovaly do práv příjemců.
43. Zdá se, že čl. 26 odst. 3 návrhu nařízení trpí stejnými nedostatky, na něž upozornil Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Schecke*. Je třeba mít na mysli, že pro posouzení toho, zda ustanovení vyžadující zveřejnění osobních údajů splňuje požadavky na ochranu osobních údajů, je zásadně důležité mít jasný a dobře definovaný účel, jemuž má zamýšlené zveřejnění sloužit. Pouze u jasného a dobře definovaného účelu lze posoudit, zda je dané zveřejnění osobních údajů skutečně nezbytné a přiměřené ⁽¹⁾.
44. Po přečtení návrhu a průvodních dokumentů (tj. zprávy o posouzení dopadů) má evropský inspektor ochrany údajů dojem, že účel, a tedy ani nezbytnost tohoto opatření nejsou jasně stanoveny. Zatímco body odůvodnění návrhu o těchto záležitostech mlčí, posouzení dopadů hovoří pouze o obecných pozitivních dopadech (tj. o odstrašujícím účinku u zneužívání trhu, příspěvku k ochraně investorů, rovném zacházení s emitenty, lepším vymáhání) a pouze se zmiňuje, že „zveřejnění sankcí je velmi důležité, aby se zvýšila průhlednost a udržela důvěra ve finanční trh“ a že „zveřejnění uložených sankcí přispěje k cíli, tedy k odrazení, a zlepší integritu trhu a ochranu investorů“ ⁽²⁾. Takovéto obecné prohlášení není dostačující, aby prokázalo nezbytnost navrhovaného opatření. Jestliže je obecným účelem zvýšit odstrašující účinek, měla zřejmě Komise zejména vysvětlit, proč na to nestačí vyšší finanční pokuty (nebo jiné sankce nespočívající v „ukazování prstem“ a zostuzování).
45. Zdá se také, že zpráva o posouzení dopadů nebere v úvahu metody, které soukromí narušují méně, jako je zveřejnění, o němž se rozhoduje případ od případu. Zejména tato druhá možnost by mohla být *prima facie* přiměřenější řešení, zejména v případě, že vezmeme v úvahu, že – jak se uvádí v čl. 26 odst. 1 písm. d) – zveřejnění je sankcí, kterou je proto třeba posuzovat případ od případu, vzít v úvahu podstatné okolnosti, jako je závažnost porušení, stupeň osobní odpovědnosti, recidivita, ztráty pro třetí strany atd ⁽³⁾.
46. Ve zprávě o posouzení dopadů není vysvětleno, proč není zveřejnění případ od případu adekvátní možností. Uvádí se zde pouze, že zveřejnění uložených sankcí „přispěje k cíli, tj. vyloučení možností a libovůle, pokud je to možné, odstraněním současné možnosti, kdy členské státy nemusí takové zveřejnění vyžadovat“ ⁽⁴⁾. Podle názoru evropského inspektora ochrany údajů je možnost hodnotit věc na základě konkrétních okolností přiměřenější, a proto je vhodnější než povinné zveřejňování ve všech případech. Tato varianta by například umožnila, aby příslušný orgán nezveřejňoval případy méně závažných porušení, kdy nebyla způsobena žádná významná škoda, kdy strana prokázala ochotu spolupracovat atd. Posouzení uvedené v posouzení dopadů tedy nerozptýlilo pochybnosti ohledně nezbytnosti a přiměřenosti tohoto opatření.

2.6.3 Nutnost přiměřených ochranných opatření

47. Návrh nařízení by měl předjímat přiměřená ochranná opatření, aby byla zajištěna vyváženost mezi různými zájmy, o něž se jedná. Zaprvé, ochranná opatření jsou nezbytná ve vztahu k právu obviněných osob napadnout rozhodnutí u soudu a presumpci nevinu. Do znění čl. 26 odst. 3 je třeba v tomto

⁽¹⁾ V tomto smyslu 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).

⁽²⁾ Viz posouzení dopadů, s. 166.

⁽³⁾ Tj. v souladu s čl. 27 návrhu nařízení stanovujícím kritéria pro určení sankcí.

⁽⁴⁾ Viz posouzení dopadů, s. 167.

smyslu zahrnout zvláštní formulaci, která stanoví příslušným orgánům povinnost učinit vhodná opatření s ohledem na situace, kdy je proti rozhodnutí podáno odvolání a kdy je rozhodnutí nakonec soudem zrušeno ⁽¹⁾.

48. Zadruhé, návrh nařízení by měl zajistit aktivní ochranu práv subjektů údajů. Evropský inspektor ochrany údajů oceňuje skutečnost, že v konečné verzi návrhu je předvídána možnost vyloučit zveřejnění v případech, kdy by to způsobilo nepřiměřenou škodu. Aktivní přístup by však měl zahrnovat to, že subjekty údajů budou informovány předem o skutečnosti, že bude zveřejněno rozhodnutí o jejich potrestání a že jim bude dáno právo vznést z vážných legitimních důvodů námitku podle článku 14 směrnice 95/46/ES ⁽²⁾.
49. Zatřetí, i když v návrhu nařízení není upřesněn způsob zveřejnění informací, v praxi si lze představit, že ve většině členských států půjde o zveřejnění na internetu. Zveřejnění na internetu je spojeno s určitými problémy a riziky, a to zejména co se týče potřeby zajistit, aby informace nebyly zveřejněny déle, než je nezbytné, a aby s údaji nebylo možno manipulovat nebo je pozměnit. Použití externích vyhledávačů s sebou nese riziko, že by informace mohly být vyňaty z kontextu a na internetu i mimo něj šířeny způsoby, které nelze snadno regulovat ⁽³⁾.
50. Vzhledem k výše uvedenému je nutné stanovit členským státům povinnost zajistit, aby osobní údaje dotčených osob byly k dispozici on-line jen po přiměřenou dobu, po jejímž uplynutí budou systematicky mazány ⁽⁴⁾. Kromě toho je třeba po členských státech požadovat, aby zajistily zavedení přiměřených bezpečnostních a ochranných opatření, zejména na ochranu proti rizikům spojeným s používáním externích vyhledávačů ⁽⁵⁾.

2.6.4 Závěr

51. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že ustanovení o povinném zveřejňování sankcí – tak jak je v současnosti formulováno – není v souladu se základními právy na soukromí a ochranu osobních údajů. Legislativní orgány by měly pečlivě zvážit nutnost navrhovaného systému a ověřit, zda povinnost zveřejnění nezachází nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, tedy veřejného zájmu, a zda neexistují opatření, která naruší soukromí méně a přitom mohou dosáhnout stejného cíle. Podle výsledku tohoto testu přiměřenosti by měla být povinnost zveřejnění v každém případě doplněna přiměřenými ochrannými opatřeními, aby bylo zajištěno respektování presumpce nevinny, právo dotčených osob vznést námitku, bezpečnost/přesnost údajů a jejich vymazání po uplynutí přiměřené lhůty.

2.7 Oznamování porušení pravidel

52. Článek 29 návrhu nařízení vyžaduje, aby členské státy zavedly mechanismy, které budou účinně motivovat k oznamování porušení pravidel, známé také jako systémy oznamování podezření z protiprávního jednání (whistleblowing). I když tyto systémy mohou sloužit jako účinný nástroj na zajištění dodržování pravidel, z pohledu ochrany údajů vzbuzují závažné obavy ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Vnitrostátní orgány by mohly zvážit například tato opatření: odložit zveřejnění do doby, než bude odvolání zamítnuto, nebo, jak je naznačeno ve zprávě o posouzení dopadů, jasně uvést, že proti rozhodnutí je možné se odvolat a že danou osobu je třeba považovat za nevinnou až do vydání pravomocného rozhodnutí, zveřejnit opravu v případech, kdy je rozhodnutí soudem zrušeno.

⁽²⁾ Viz stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. dubna 2007 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. C 134, 16.6.2007, s. 1).

⁽³⁾ V tomto smyslu viz dokument zveřejněný italským úřadem pro ochranu osobních údajů „Osobní údaje obsažené v záznamech a dokumentech orgánů veřejné správy: Pokyny pro jejich zpracování orgány veřejné správy v souvislosti s internetovou komunikací a šířením informací“, který je k dispozici na internetových stránkách italského úřadu pro ochranu osobních údajů na této adrese <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1803707>

⁽⁴⁾ Tyto obavy souvisí také s obecnějším právem být zapomenut, jehož zavedení do nového legislativního rámce na ochranu osobních údajů je nyní projednáváno.

⁽⁵⁾ Tato bezpečnostní a ochranná opatření mohou spočívat například ve vyloučení indexace dat pomocí externích vyhledávačů.

⁽⁶⁾ Pracovní skupina zřízená podle článku 29 zveřejnila v roce 2006 k těmto programům stanovisko zabývající se aspekty souvisejícími s ochranou osobních údajů u tohoto jevu: 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 oznamování podezření z protiprávního jednání). Stanovisko je k dispozici na internetových stránkách pracovní skupiny zřízené podle článku 29: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_en.htm

53. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že návrh nařízení obsahuje konkrétní ochranná opatření týkající se ochrany osob oznamujících podezření z porušení pravidel a obecněji na ochranu osobních údajů, které budou dále rozvíjeny na vnitrostátní úrovni. Evropský inspektor ochrany údajů si je vědom skutečnosti, že návrh nařízení stanoví pouze hlavní prvky systému, který má být realizován členskými státy. Přesto by chtěl upozornit na tyto další body.
54. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, stejně jako u jiných stanovisek ⁽¹⁾, nutnost uvést zvláštní odkaz na zajištění důvěrnosti a utajení totožnosti oznamovatelů a informátorů. Evropský inspektor ochrany údajů podotýká, že postavení oznamovatelů je velmi citlivé. Osobám, které poskytnou takové informace, je třeba zaručit, že jejich totožnost zůstane utajena, zejména vůči osobě, na níž bylo podáno oznámení o údajném přestupku ⁽²⁾. Utajení totožnosti oznamovatelů je třeba zaručit ve všech fázích řízení, pokud to není v rozporu s vnitrostátními předpisy upravujícími soudní řízení. Totožnost může být nutné zveřejnit zejména v kontextu dalšího vyšetřování nebo následného soudního řízení zahájeného v důsledku vyšetřování (včetně případů, kdy bylo zjištěno, že došlo k podání křivé výpovědi) ⁽³⁾. Vzhledem k výše uvedenému evropský inspektor ochrany údajů doporučuje přidat k čl. 29 odst. 1 písm. b) toto ustanovení: „utajení totožnosti těchto osob by mělo být zaručeno ve všech fázích řízení, pokud její odhalení není požadováno vnitrostátními právními předpisy v rámci dalšího vyšetřování nebo následného soudního řízení“.
55. Evropský inspektor ochrany údajů s potěšením konstatuje, že čl. 29 odst. 1 písm. c) požaduje, aby členské státy zajistily ochranu osobních údajů týkajících se jak osoby, která oznamuje porušení, tak obviněné osoby v souladu se zásadami stanovenými ve směrnici 95/46/ES. Navrhuje však odstranit z textu „zásadami stanovenými ve“, aby byl odkaz na směrnici obecnější a závazný. Co se týká nutnosti dodržovat při praktickém uplatňování systémů oznamování právní předpisy o ochraně údajů, evropský inspektor ochrany údajů by chtěl upozornit zejména na doporučení uvedená ve stanovisku pracovní skupiny zřízené podle článku 29 z roku 2006 k oznamování podezření z protiprávního jednání. Mimo jiné by dotčené subjekty při uplatňování vnitrostátních systémů měly mít na mysli potřebu respektovat zásadu přiměřenosti, a omezit tedy co možná nejvíce kategorie osob, které mohou podávat oznámení, kategorie osob, které mohou být obviněny, a přestupky, za něž mohou být obviněny; nutnost podporovat neanonymní a důvěrná oznámení oproti anonymním oznámením; nutnost zajistit odhalení totožnosti oznamovatele, v případě, že učinil křivou výpověď; a nutnost přísně dodržovat lhůty pro uchovávání údajů.

3. ZÁVĚRY

56. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že v návrhu nařízení byla věnována specifická pozornost ochraně osobních údajů.
57. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje toto:
- uvést v článku 13 účel seznamu zasvěcených osob,
 - uvést v čl. 17 odst. 2 písm. e) týkajícím se pravomoci vstupovat do soukromých prostor jako obecný požadavek předchozí soudní povolení,
 - uvést v čl. 17 odst. 2 písm. f), týkajícím se pravomoci požadovat záznamy o telefonních a datových přenosech, předchozí soudní povolení jako obecný požadavek a požadavek na formální rozhodnutí, v němž bude uveden: i) právní důvod; ii) účel žádosti; iii) jaké informace jsou požadovány; iv) lhůta, v níž mají být informace poskytnuty; a v) právo adresáta na soudní přezkum rozhodnutí,

⁽¹⁾ Viz například stanovisko ze dne 15. dubna 2011 k finančním pravidlům pro roční rozpočet Evropské unie a stanovisko ze dne 1. června 2011 k vyšetřování prováděnému úřadem OLAF, obě stanoviska jsou k dispozici na adrese <http://www.edps.europa.eu>

⁽²⁾ Evropský inspektor ochrany údajů upozorňoval na důležitost utajení totožnosti oznamovatele již ve svém dopise evropskému veřejnému ochránci práv ze dne 30. července 2010 ve věci 2010-0458, který je k dispozici na jeho internetových stránkách (<http://www.edps.europa.eu>). Viz také předběžná stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k oznámení o předběžné kontrole ze dne 3. února 2012 a 23. června 2006, k internímu vyšetřování úřadu OLAF (věc 2005-0418) a ze dne 4. října 2007 k externímu vyšetřování úřadu OLAF (věci 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽³⁾ Viz stanovisko ze dne 15. dubna 2011 k finančním pravidlům pro roční rozpočet Evropské unie, které je k dispozici na <http://www.edps.europa.eu>

- upřesnit kategorie záznamů o telefonních a datových přenosech v držení telekomunikačního operátora a investiční firmy, které mohou příslušné orgány požadovat, a omezit čl. 17 odst. 2 písm. f) na údaje běžně zpracovávané („držené“) telekomunikačními operátory v rámci směrnice 2002/58/ES,
- doplnit do čl. 29 odst. 1 písm. b) toto ustanovení: „utajení totožnosti těchto osob by mělo být zaručeno ve všech fázích řízení, pokud její odhalení není požadováno vnitrostátními právními předpisy v rámci dalšího vyšetřování nebo následného soudního řízení“,
- na základě pochybností vyjádřených v tomto stanovisku posoudit nezbytnost a přiměřenost navrhovaného systému povinného zveřejňování sankcí. Podle výsledku testu nezbytnosti a přiměřenosti pak v každém případě zajistit přiměřená ochranná opatření, aby bylo zajištěno respektování presumpce nevin, právo dotčených osob vznést námitku, bezpečnost/přesnost údajů a jejich vymazání po uplynutí přiměřené lhůty.

V Bruselu dne 10. února 2012.

Giovanni BUTTARELLI
zástupce evropského inspektora ochrany údajů
