

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k návrhu nariadenia Rady o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (prepracované znenie)

(2010/C 66/01)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, a najmä na jej článok 286,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov ⁽¹⁾,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov, a najmä na jeho článok 41 ⁽²⁾,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Komisia 18. augusta 2009 prijala návrh nariadenia Rady o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“). ⁽³⁾ Tento návrh je v skutočnosti zmenou a doplnením nariadenia Rady (ES) č. 1798/2003 o administratívnej spolupráci v oblasti dane z pridanej hodnoty, ktoré už bolo niekoľkokrát zmenené a doplnené. ⁽⁴⁾ Na zlepšenie prehľadnosti

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 427 v konečnom znení z 18. augusta 2009.

⁽⁴⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003 zo 7. októbra 2003 (Ú. v. EÚ L 264, 15.10.2003, s. 1).

a zrozumiteľnosti sa však Komisia rozhodla využiť postup prepracovania, čo znamená, že ak Rada súčasný návrh prijme, nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003 sa zruší.

2. V postupe prepracovania je legislatívna diskusia v podstate obmedzená na vecné zmeny a doplnenia, ktoré navrhne Komisia, a nedotýka sa „nezmenených ustanovení“ ⁽⁵⁾ V tomto stanovisku sa však Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS) bude zaoberať súčasným nariadením a navrhovanými vecnými zmenami a doplneniami ako celkom. Takáto kompletná analýza je potrebná na správne posúdenie vplyvu právnych predpisov na ochranu údajov. EDPS odporučí úpravy, ktoré sa týkajú aj uvedených nezmenených ustanovení. EDPS zákonodarcu vyzýva, aby tieto odporúčania zohľadnil napriek obmedzeným možnostiam postupu prepracovania. V tejto súvislosti EDPS poukazuje na článok 8 medziinštitucionálnej dohody o postupe prepracovania, v ktorom je ustanovená možnosť zmien a doplnení nezmenených ustanovení.

3. Právnym základom návrhu je článok 93 Zmluvy o ES, ktorý Rade umožňuje prijímať opatrenia týkajúce sa nepriameho zdaňovania. Rada jednomyselne rozhoduje o návrhu Komisie po konzultácii s Európskym parlamentom a Európskym hospodárskym a sociálnym výborom. Právny základ a tento konkrétny postup sa po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy nezmení.

4. S EDPS sa nekonzultovalo, ako sa to vyžaduje v článku 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001. Základom pre toto stanovisko je preto článok 41 ods. 2 toho istého nariadenia. EDPS odporúča, aby sa do preambuly návrhu zahrnul odkaz na toto stanovisko.

⁽⁵⁾ Pozri medziinštitucionálnu dohodu z 28. novembra 2001 o systematickejšom používaní techniky prepracovania právnych aktov (Ú. v. ES C 77, 28.3.2002, s. 1).

5. EDPS si uvedomuje význam zlepšenia účinnosti opatrení zameraných na boj proti cezhraničným podvodom a dosiahnutia lepšieho výberu DPH v cezhraničných situáciách. Aj keď výmena informácií, ktorá je súčasťou administratívnej spolupráce a boja proti podvodom v oblasti DPH, zahŕňa predovšetkým informácie týkajúce sa právnických osôb, je zrejmé, že sa spracúvajú aj údaje týkajúce sa fyzických osôb. EDPS uznáva, že na dosiahnutie týchto cieľov je potrebné spracúvať osobné údaje. EDPS však zdôrazňuje, že spracúvanie týchto údajov musí byť v súlade s pravidlami Spoločenstva o ochrane údajov.
6. Situácie, pri ktorých dochádza k cezhraničnej výmene osobných údajov v rámci EÚ, si zaslúžia osobitnú pozornosť, pretože implikujú väčší rozsah spracúvania údajov, čo nevyhnutne vedie k právnej neistote pre dotknuté osoby: do tejto výmeny môžu byť zapojené subjekty zo všetkých ostatných členských štátov, môžu sa uplatňovať vnútroštátne predpisy týchto členských štátov, ktoré sa môžu mierne odlišovať od právnych predpisov, na ktoré sú dotknuté osoby zvyknuté, alebo sa môžu uplatňovať v právnom systéme, ktorý je danej dotknutej osobe neznámy.
7. Po analýze právneho rámca vyplývajúceho z nariadenia (ES) č. 1798/2003 a súčasných navrhovaných úprav EDPS usudzuje, že aj keď sa dá nájsť niekoľko pozitívnych prvkov, neboli splnené všetky požiadavky vyplývajúce z predpisov Spoločenstva o ochrane údajov.
8. Predtým, než EDPS vysvetlí toto stanovisko podrobnejšie v časti III (uplatniteľné pravidlá na ochranu údajov) a časti IV (podrobná analýza návrhu), v ďalšej časti najprv opíše kontext súčasného návrhu, existujúci právny rámec a navrhované úpravy.

II. SPOLUPRÁCA EÚ V OBLASTI DPH

II.1. Kontext

9. Súčasný návrh vychádza z diskusie na úrovni EÚ, ktorá sa oficiálne začala v máji 2006 oznámením Komisie o boji proti daňovým podvodom na vnútornom trhu⁽¹⁾. Komisia, podporovaná Radou a Európskym parlamentom, uverejnila v decembri 2008 ďalšie oznámenie o koordinovanej stra-

tégii na zefektívnenie boja proti podvodom v oblasti DPH v EÚ⁽²⁾. V tomto oznámení ohlásila niekoľko zmien všeobecnej smernice o DPH 2006/112/ES, a taktiež informovala o súčasnom prepracovaní nariadenia Rady (ES) č. 1798/2003⁽³⁾.

10. Referenčným nariadením pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH bolo doteraz nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003. Podľa nedávnej štúdie, ktorú vykonala Komisia a ktorú zverejnila 18. augusta 2009, v rovnaký deň, ako súčasný návrh, sa však intenzita administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi na riešenie daňových únikov a podvodov v oblasti DPH v rámci Spoločenstva považuje za nedostatočnú⁽⁴⁾. Hlavným cieľom súčasného návrhu je preto upraviť nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003 takým spôsobom, aby sa zlepšila účinnosť opatrení proti cezhraničným podvodom a aby sa dosiahol lepší výber DPH v cezhraničných situáciách.

II.2. Súčasný systém spolupráce: nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003

11. Nariadením Rady (ES) č. 1798/2003 EÚ zaviedla spoločný systém administratívnej spolupráce a výmeny informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov, aby mohli správne stanovovať DPH. Toto nariadenie obsahuje zoznam príslušných orgánov a členským štátom ukladá povinnosť vytvoriť jeden ústredný kontaktný úrad, ktorý bude zodpovedný za kontakty s ďalšími členskými štátmi v oblasti administratívnej spolupráce.
12. Výmena informácií medzi príslušnými orgánmi nastáva v troch situáciách: výmena informácií na požiadanie, výmena informácií bez predchádzajúcej žiadosti (spontánna výmena) a ukladanie údajov do elektronickej databázy, ktorú spravuje každý členský štát a do časti ktorej majú priamy prístup príslušné orgány iných členských štátov.
13. Nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003 ďalej členským štátom prikazuje zabezpečiť, aby osoby zúčastnené na dodaniach tovarov a poskytovaní služieb v rámci Spoločenstva mali možnosť získať potvrdenie o platnosti identifikačného čísla pre DPH akejkol'vek určenej osoby. Systém, ktorý to týmto osobám umožňuje, je známy ako systém výmeny informácií o DPH (VIES).

⁽²⁾ Pozri závery Rady zo 4. decembra 2007 a 7. októbra 2008, uznesenie Európskeho parlamentu z 2. septembra 2008 [2008/2033(ĽNI)]. Pozri oznámenie KOM(2008) 807 z 1. decembra 2008.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ Správa KOM(2009) 428 z 18. augusta 2009 o uplatňovaní nariadenia Rady (ES) č. 1798/2003.

⁽¹⁾ Oznámenie KOM(2006) 254 z 31. mája 2006 o potrebe rozvinúť koordinovanú stratégiu s cieľom zlepšiť boj proti daňovým podvodom.

14. Vo všeobecnosti sa v nariadení stanovuje, že oznamovanie informácií by malo prebiehať elektronickými prostriedkami. Komisia je zodpovedná za vyvinutie spoločnej komunikačnej siete alebo spoločného systémového rozhrania (CCN/CSI), pokiaľ je to potrebné na umožnenie výmeny informácií medzi členskými štátmi. Členské štáty sú zodpovedné za vyvinutie svojich vnútroštátnych systémov, pokiaľ je to potrebné na umožnenie výmeny informácií prostredníctvom CCN/CSI. Nariadenie obsahuje ďalšie pravidlá týkajúce sa vzťahov s Komisiou, súčasne vykonávaných kontrol a výmeny údajov, ktoré pochádzajú z tretích krajín.
15. Typ informácií, ktoré si príslušné orgány môžu vymieňať na požiadanie alebo spontánne, nie je stanovený. V článku 1 nariadenia Rady (ES) č. 1798/2003 sa odkazuje len na „akékoľvek informácie,“ ktoré im môžu pomôcť pri uskutočňovaní správneho stanovenia DPH. Elektronická databáza obsahuje súhrnné výkazy zdaniteľných osôb identifikovaných na účely DPH, ktoré sa zhromažďujú v súlade so všeobecnou smernicou o DPH. Tieto výkazy obsahujú identifikačné čísla pre DPH rôznych zúčastnených zdaniteľných osôb a celkovú hodnotu dodaní tovaru, ktoré zdaniteľná osoba vykonala. VIES umožňuje iba potvrdenie platnosti identifikačného čísla pre DPH.
18. Konzistentnosť informácií dostupných v elektronických databázach sa zlepší tak, že sa stanoví, ktorý druh informácií sú členské štáty povinné ukladať do svojej vnútroštátnej databázy. Návrhom sa tiež zvyšuje priamy automatizovaný prístup príslušných orgánov ďalších členských štátov do elektronických databáz. Informácie dostupné pre iné zdaniteľné osoby prostredníctvom systému VIES sa doplnia o meno a adresu osoby, ktorá má zaregistrované identifikačné číslo pre DPH.
19. V návrhu sú ďalej stanovené prípady, v ktorých členské štáty môžu a musia vykonávať mnohostranné kontroly. Okrem toho tvorí právny základ na zriadenie spoločnej operačnej štruktúry pre mnohostrannú spoluprácu (Eurofisc). Tento systém by mal tvorbu spoločných analýz rizika a strategických analýz.
20. Návrh tiež zavádza požiadavku spätnej väzby, ktorá umožňuje členským štátom posudzovať účinnosť výmeny informácií.

II.3. Plánované zlepšenia zo všeobecného hľadiska

16. Pomocou súčasného návrhu Komisia plánuje zlepšiť účinnosť súčasnej spolupráce tým, že príslušné orgány budú spoločne zodpovedné za ochranu príjmov z DPH vo všetkých členských štátoch, zlepšením výmeny informácií medzi príslušnými orgánmi a zvýšením kvality a konzistentnosti týchto informácií⁽¹⁾.

17. Zlepšenie výmeny informácií medzi členskými štátmi sa dosiahne vymedzením prípadov, v ktorých príslušné orgány nemôžu odmietnuť odpovedať na žiadosť o informácie alebo o administratívne vyšetrovanie, a spresnením prípadov, v ktorých si členské štáty musia spontánne vymieňať určité informácie⁽²⁾. Týmto návrhom sa ďalej zavádzajú prísnejšie lehoty a kladie sa väčší dôraz na používanie elektronických prostriedkov.

⁽¹⁾ Súčasťou návrhu sú úpravy nariadenia (ES) č. 1798/2003, ktoré sú plánované v nariadení Rady (ES) č. 143/2008 a ktoré sa budú uplatňovať od 1. januára 2015 (Ú. v. EÚ L 44, 20.2.2008, s. 1). Týmto zmenami sa zavádzajú pravidlá o mieste poskytovania služieb, o osobitných režimoch a o vracaní DPH.

⁽²⁾ Pozri dôvodovú správu k návrhu na s. 4.

21. Niekoľko ďalších otázok sa rozpracuje v súlade s komitologickým postupom. Patria medzi ne napríklad štandardné formuláre používané vtedy, keď príslušné orgány požadujú informácie, spôsob, akým sa pripraví požiadavka na spätnú väzbu, kritériá, ktoré sa použijú na rozhodnutie, či sa majú vykonať zmeny údajov uložených v elektronickej databáze, ako aj zriadenie systému Eurofisc.

III. UPLATNITELNÉ PRAVIDLÁ NA OCHRANU ÚDAJOV

22. V prípade, že sa spracúvajú osobné údaje, mali by sa dodržiavať právne predpisy Spoločenstva na ochranu osobných údajov. V právnych predpisoch na ochranu osobných údajov sú „osobné údaje“ všeobecne definované ako „akákoľvek informácia, ktorá sa týka identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby“⁽³⁾. Ako už bolo uvedené, výmena informácií sa v súčasnom kontexte týka najmä právnických osôb. Obsahuje však aj informácie týkajúce sa fyzických osôb. Zdá sa, že pojem „akékoľvek informácie“, ktorý sa nachádza v článku 1 ods. 1 navrhovaného nariadenia Rady, zahŕňa dokonca aj ďalšie informácie o fyzických osobách, ktoré pracujú pre právnické osoby alebo sú s nimi inak spojené (pozri tiež bod 31).

⁽³⁾ Pozri článok 2 písm. a) smernice 95/46/ES a článok 2 písm. a) nariadenia (ES) č. 45/2001. Na vysvetlenie pojmu „osobné údaje“ pozri stanovisko 4/2007 pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 z 20. júna 2007 (dostupné na adrese http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

23. Na spracúvanie údajov členskými štátmi sa vzťahujú vnútroštátne pravidlá, ktorými sa vykonáva smernica 95/46/ES. Smernica 95/46/ES sa v súčasnom nariadení Rady (ES) č. 1798/2003 spomína dvakrát, konkrétne v odôvodnení 17 a článku 41. EDPS poukazuje na to, že v týchto ustanoveniach sa smernica 95/46/ES spomína iba v súvislosti s možnosťou obmedziť určité práva, ktoré táto smernica zaručuje. Toto odôvodnenie a článok sa znovu objavujú v návrhu Komisie (ako odôvodnenie 35 a článok 57), sú však v nich určité zmeny, podrobnejšie rozobrané v bode 49 a nižšie. Teraz je dôležité poukázať na to, že Komisia navrhuje vložiť do článku 41 (nový článok 57) všeobecnú vetu, v ktorej bude uvedené, že „na každé uchovávanie alebo výmenu informácií uvedené v tomto nariadení sa vzťahujú ustanovenia, ktorými sa vykonáva smernica 95/46/ES“. EDPS vloženie tejto vety víta a zákonodarcu povzbudzuje, aby takýto výrok vložil aj do odôvodnenia.

24. Napriek tomu, že Komisia sa priamo nepodieľa na výmene údajov medzi príslušnými orgánmi, v článku 51 ods. 2 sa uvádza, že Komisia bude dostávať „akékoľvek dostupné informácie, ktoré sa týkajú uplatňovania tohto nariadenia“, „štatistické údaje“ a „všetky ďalšie informácie“, ktoré môžu pomôcť pri uskutočňovaní správneho stanovovania DPH, ako je to uvedené v článku 1 (¹). Ako už bolo spomenuté v bode 14, Komisia je okrem toho zodpovedná za „vývoj spoločnej komunikačnej siete/spoločného systémového rozhrania (CCN/CSI), ktoré je potrebné na umožnenie výmeny týchto informácií medzi členskými štátmi“ (článok 55). Ako vyplýva z článku 57 ods. 2, táto zodpovednosť môže za určitých podmienok zahŕňať prístup k informáciám, ktoré sa prostredníctvom tohto systému vymieňajú.

25. Z uvedených skutočností vyplýva, že osobné údaje bude spracúvať aj Komisia. Preto je viazaná pravidlami na ochranu osobných údajov uplatniteľnými na inštitúcie a orgány EÚ, ktoré sú uvedené v nariadení (ES) č. 45/2001 a na ktorých dodržiavanie dohliada EDPS. Z dôvodu istoty a aby sa predišlo akýmkoľvek pochybnostiam o uplatniteľnosti nariadenia, EDPS zákonodarcu vyzýva, aby odkaz na toto nariadenie zahrnul do odôvodnení, ako aj do niektorého normatívneho ustanovenia.

26. Keď sa spracúvajú osobné údaje, v článkoch 16 a 17 smernice 95/46/ES a článkoch 21 a 22 nariadenia (ES) č. 45/2001 sa požaduje, aby sa zaisťovala dôvernosc a bezpečnosť spracovania týchto údajov. V uvedenom

článku 55 nie je jasne stanovené, či je Komisia zodpovedná za údržbu a bezpečnosť CCN/CSI (²). Aby sa predišlo pochybnostiam o zodpovednosti za zaistenie tejto dôvernosti a bezpečnosti, EDPS zákonodarcu vyzýva, aby v tejto súvislosti jasnejšie definoval zodpovednosť Komisie, zdôraznil povinnosti členských štátov a toto všetko uviedol do súvislosti s požiadavkami vyplývajúcimi zo smernice 95/46/ES a z nariadenia (ES) č. 45/2001.

27. Objasnenie skutočnosti, kto bude zodpovedný za dodržiavanie pravidiel na ochranu údajov [v terminológii ochrany údajov „kontrolór“ (³)], je dôležité aj v súvislosti so zriadením systému Eurofisc. V článku 35 sa vysvetľuje, že systém Eurofisc bude zložený z príslušných úradníkov, ktorých vymenujú príslušné orgány členských štátov. Komisia bude pre Eurofisc zabezpečovať technickú, administratívnu a prevádzkovú podporu. Navrhovaná štruktúra vyvoláva otázky, pokiaľ ide o rozhodné právne predpisy na ochranu údajov [smernica 95/46/ES alebo nariadenie (ES) č. 45/2001] a o zodpovednosť za dodržiavanie týchto pravidiel. Plánuje Komisia ponechať zodpovednosť členským štátom, či už samostatne alebo v kombinácii s Komisiou, alebo bude zodpovedným orgánom Eurofisc ako taký, prípadne v kombinácii s Komisiou? EDPS vyzýva zákonodarcu, aby tieto otázky objasnil, a aby zabezpečil jasné pridelenie zodpovednosti.

IV. PODROBNÁ ANALÝZA NÁVRHU

IV.1. Určenie údajov a účelu a zabezpečenie nutnosti spracúvania údajov

28. EDPS poukazuje na to, že návrh nešpecifikuje dostatočne typ údajov, ktoré sa vymieňajú, a účely, na ktoré sa údaje vymieňajú. Návrh tiež dostatočne nezabezpečuje, aby sa osobné údaje vymieňali iba vtedy, keď je to potrebné. Toto všetko sa odráža v článku 1 ods. 1 navrhovaného nariadenia Rady.

29. Článok 1 ods. 1 obsahuje celkový účel nariadenia, ktorým je zabezpečiť súlad s vnútroštátnymi právnymi predpismi v oblasti DPH. To sa musí dosiahnuť spoluprácou medzi členskými štátmi a výmenou akýchkoľvek informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov, ktoré môžu pomôcť

(¹) Pozri tiež bod 28 a ďalej. Ak nie je uvedené inak, všetky odkazy na odôvodnenia a články vo zvyšnej časti tohto stanoviska sa vzťahujú na odôvodnenia a články návrhu.

(²) Príslušné pripomienky pozri aj v stanovisku EDPS zo 16. septembra 2008 k návrhu rozhodnutia Rady o zriadení Európskeho informačného systému registrov trestov (ECRIS) (Ú. v. EÚ C 42, 20.2.2009, s. 1), bod 23 a ďalej.

(³) Pozri článok 2 písm. d) smernice 95/46/ES a článok 2 písm. d) nariadenia (ES) č. 45/2001. Obidve ustanovenia predpokladajú možnosť samostatnej a spoločnej kontroly („... sám alebo spoločne s ostatnými ...“).

pri uskutočňovaní správneho stanovenia DPH, kontrole riadneho uplatňovania DPH najmä pri transakciách v rámci Spoločenstva a v oblasti boja proti podvodom.

30. Článok 1 ods. 1 ako taký by nespĺňal požiadavky vyplývajúce z pravidiel Spoločenstva o ochrane údajov, pretože je formulovaný príliš všeobecne a ponecháva príliš veľa priestoru na vlastný výklad. Tým vzniká značné riziko nedodržania príslušných pravidiel na ochranu údajov v praxi.

31. Po prvé, pojem „akékoľvek informácie“ je veľmi široký a prináša so sebou riziko neprimeranej výmeny informácií. Ako sa už uviedlo, zdá sa, že zahŕňa aj ďalšie informácie o fyzických osobách, ktoré pracujú pre právnické osoby alebo sú s nimi inak spojené. V tejto súvislosti by chcel EDPS poukázať na ustanovenia, ktoré sa zaoberajú osobitnými kategóriami údajov a ktoré obsahujú konkrétne a prísnejšie pravidlá pre spracúvanie údajov týkajúcich sa trestných činov, registra trestov, správnych sankcií alebo rozsudkov v občianskych konaniach ⁽¹⁾.

32. Po druhé, účely, na ktoré sa informácie môžu vymieňať, sú veľmi všeobecné, čo je v rozpore s požiadavkou, že účel sa musí konkretizovať a výslovne uviesť ⁽²⁾.

33. Po tretie, podľa článku 1 ods. 1 sa informácie môžu vymieňať vtedy, keď to „môže pomôcť“ príslušnému orgánu v inom členskom štáte. Ak ide o osobné údaje, bolo by to v rozpore s požiadavkou, že údaje sa spracúvajú iba vtedy, pokiaľ je to potrebné na dosiahnutie stanoveného účelu ⁽³⁾. Bez presnej vedomosti o tom, o aký typ osobných informácií ide, a bez ďalšieho konkretizovania účelov, je v každom prípade nemožné posúdiť nutnosť tejto výmeny.

34. Aby takáto výmena bola v súlade s požiadavkami na ochranu údajov, je teda potrebné bližšie špecifikovať účel a typ informácií, ktoré sa môžu alebo budú vymieňať – aspoň v hlavných líniách alebo kategóriách. Tým by sa tiež malo zaistiť dodržiavanie zásady nevyhnutnosti.

35. Pri pohľade na nariadenie Rady (ES) č. 1798/2003 ako celok a súvisiace návrhy zmien a doplnení EDPS poukazuje na to, že ďalšie spresnenia už neboli ustanovené alebo v lepšom prípade sú ustanovené iba čiastočne. EDPS to

podrobnejšie vysvetlí nižšie. Rozlišujeme medzi rôznymi operáciami spracovania, ktoré prebiehajú: výmena informácií na požiadanie, spontánna výmena informácií, dostupnosť informácií prostredníctvom elektronickej databázy pre príslušné orgány, informácie dostupné ostatným osobám s registrovanou DPH (VIES) a spracúvanie údajov systémom Eurofisc.

Informácie na požiadanie

36. Pokiaľ ide o informácie na požiadanie, nijako nie je spresnený typ vymieňaných informácií ani účely, na ktoré táto výmena prebieha. V článku 7 sa odkazuje na „informácie uvedené v článku 1“ a uvádza sa v ňom, že sem patria aj „informácie týkajúce sa jednotlivého prípadu alebo prípadov“. Žiadosť o informácie môže viesť k vykonaniu administratívneho vyšetrovania. V článku 9 sa okrem toho odkazuje na prenos „akýchkoľvek relevantných informácií“. Nie je vysvetlené, aký druh informácií môžu zahŕňať. Účely, na ktoré sa tieto údaje môžu spracúvať, nie sú bližšie špecifikované a požiadavka nevyhnutnosti sa nespomína.

37. EDPS zákonodarcu vyzýva, aby konkretizoval typ osobných informácií, ktoré sa môžu vymieňať, aby vymedzil účely, na ktoré sa osobné údaje môžu vymieňať, a posúdil nevyhnutnosť prenosu alebo aspoň zaistil, aby sa dodržiavala zásada nevyhnutnosti.

Spontánna výmena informácií

38. V prípade spontánnej výmeny informácií je stanovené, v ktorých prípadoch členský štát pošle informácie inému príslušnému orgánu. Pokiaľ ide o typ informácií, ktoré sa majú vymieňať, opäť sa spomína článok 1 ods. 1. V článku 14 ods. 1 sa spomínajú tieto prípady:

1. pokiaľ sa zdaňovanie považuje za uskutočňované v členskom štáte určenia a informácie poskytnuté členským štátom pôvodu sú nevyhnutné pre účinnosť kontrolného systému členského štátu určenia;

2. pokiaľ má niektorý členský štát dôvody domnievať sa, že došlo alebo pravdepodobne došlo k porušeniu právnych predpisov v oblasti DPH v inom členskom štáte;

3. pokiaľ existuje riziko daňovej straty v inom členskom štáte.

⁽¹⁾ Pozri článok 8 ods. 5 smernice 95/46/ES a článok 10 ods. 5 nariadenia (ES) č. 45/2001.

⁽²⁾ Pozri článok 6 ods. 1 písm. b) smernice 95/46/ES a článok 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 45/2001.

⁽³⁾ Pozri článok 7 smernice 95/46/ES a článok 5 nariadenia (ES) č. 45/2001.

Aj keď najmä druhá a tretia situácia sú stále všeobecné, tieto tri prípady by sa v podstate mohli považovať za spresnenie účelov, na ktoré sa údaje vymieňajú. Prvá situácia tak obsahuje aj zásadu nevyhnutnosti. Spontánna výmena informácií však nie je obmedzená na tieto tri situácie. V článku 15 sa uvádza, že všetky informácie uvedené v článku 1, s ktorými sú príslušné orgány oboznámené a ktoré „môžu byť užitočné“ pre príslušný orgán iného členského štátu, sa tiež budú posielat spontánne.

39. Navrhované zmeny v skutočnosti rozširujú ustanovenia, ktoré sú v súčasnosti v platnosti. V článku 18 nariadenia (ES) č. 1798/2003 sa uvádza, že *presné* skupiny informácií, ktoré sa majú vymieňať spontánne, sa musia definovať v súlade s komitologickým postupom. Komisia teraz navrhuje toto ustanovenie odstrániť.

40. EDPS zákonodarcu opäť vyzýva, aby konkretizoval typ osobných informácií, ktoré sa môžu vymieňať, aby vymedzil účely, na ktoré sa osobné údaje môžu vymieňať, a posúdil nevyhnutnosť prenosu alebo aspoň zaistil, aby sa dodržiavala zásada nutnosti.

Dostupnosť údajov cez elektronickú databázu

41. Pokiaľ ide o informácie dostupné príslušným orgánom prostredníctvom elektronickej databázy, návrh je konkrétnejší, pokiaľ ide o typ informácií, ktoré sa nachádzajú v databáze. V článku 18 je uvedený zoznam informácií, ktoré sa budú ukladať a spracúvať v elektronickej databáze. Ide o informácie zhromaždené podľa všeobecnej smernice o DPH 2006/112/ES, čiže informácie zozbierané prostredníctvom súhrnných výkazov a informácií, ktoré zhromažďujú vnútroštátne orgány na registráciu neusadených zdaniteľných osôb, ktoré poskytujú elektronické služby iným nezdaniteľným osobám. Ďalšie informácie v tejto databáze sú totožnosť, činnosti alebo právna forma osôb, ktorým sa prideliло identifikačné číslo DPH, a história výmen informácií na požiadanie alebo spontánnym spôsobom, týkajúca sa týchto osôb. Tento zoznam a podrobnosti o údajoch, ktoré sa nezhrromažďujú podľa smernice o DPH, sa prijímú v súlade s komitologickým postupom.

42. Od 1. januára 2015 sa do databázy budú ukladať aj informácie o osobách poskytujúcich služby, medzi ktorými budú aj údaje týkajúce sa obratu týchto osôb a informácie týkajúce sa toho, ako si tieto osoby plnia

svoje daňové povinnosti, napríklad oneskorené podanie daňového priznania alebo daňové dlhy (pozri článok 18 ods. 3).

43. V článku 22 sa členským štátom ukladá povinnosť poskytnúť príslušným orgánom iných členských štátov automatický prístup k informáciám nachádzajúcim sa v elektronickej databáze. Účely, na ktoré budú mať príslušné orgány prístup do databázy, nie sú bližšie určené. Toto predstavuje zmenu oproti súčasnému zneniu nariadenia, v ktorom sa stanovuje, že príslušný orgán môže mať priamy prístup k obmedzenej časti informácií a „výlučne s cieľom zabrániť porušovaniu právnych predpisov v oblasti DPH“ a „vždy, keď to považuje za potrebné na kontrolu nadobudnutia tovaru v rámci Spoločenstva alebo poskytovania služieb v rámci Spoločenstva“ (pozri súčasný článok 24).

44. Rozšírením možnosti prístupu do databázy pre príslušné úrady sa týmto návrhom zvyšujú riziká ochrany údajov. Ak sa však počet polí s osobnými údajmi uloženými do elektronickej databázy čo najviac obmedzí, nemusí to z hľadiska ochrany údajov predstavovať problém. Z tohto hľadiska EDPS víta presné stanovenie údajov nachádzajúcich sa v databázach. V návrhu je však uvedené iba to, aké informácie sú členské štáty *povinné* ukladať do databázy, a nestanovuje sa, či sa do databázy môžu ukladať aj nejaké iné informácie a či iné príslušné orgány majú prístup aj k týmto iným informáciám. EDPS preto zákonodarcovi odporúča výslovne uviesť, že pokiaľ ide o osobné údaje, do databázy sa nebudú ukladať žiadne iné údaje, alebo aspoň zabezpečiť, aby sa automatizovaný prístup obmedzil na spomenuté kategórie údajov. EDPS okrem toho zákonodarcu vyzýva, aby vymedzil účely, na ktoré môže byť do databáz poskytnutý priamy prístup, a zabezpečil, aby sa dodržiavala zásada nevyhnutnosti.

45. Časť o výmene údajov prostredníctvom elektronických databáz tiež obsahuje pravidlá, ktoré sa týkajú kvality údajov. V článku 20 sa uvádza, že členské štáty zabezpečia, aby ich databázy boli aktuálne, úplné a presné. V článku 23 sa ustanovujú pravidelné kontroly informácií, aby sa zabezpečila kvalita a spoľahlivosť informácií nachádzajúcich sa v databáze. Tieto požiadavky sú plne v súlade s požiadavkami na kvalitu údajov podľa článku 6 ods. 1 písm. d) smernice 95/46/ES a článku 4 ods. 1 písm. d) nariadenia (ES) č. 45/2001. Článok 20 okrem toho ustanovuje, že komitologickým postupom sa vymedzia kritériá, ktorými sa určí, ktoré zmeny databázy nie sú relevantné, nevyhnutné alebo užitočné, a preto ich netreba vykonať. EDPS zdôrazňuje, že tieto kritériá by mali byť v súlade s požiadavkami na ochranu údajov (pozri tiež body 57 – 59).

46. V článku 19 sa uvádza, že informácie v elektronickej databáze sa uchovávajú *minimálne* počas piatich rokov od skončenia prvého kalendárneho roku, v ktorom sa poskytol prístup k informáciám. Toto obdobie uchovávania nie je nijako odôvodnené. Ak ide o osobné údaje, stanovenie minimálneho obdobia bez poukázania na zásadu nevyhnutnosti je v rozpore s požiadavkou právnych predpisov na ochranu údajov, že údaje by sa nemali uchovávať dlhšie, než je to potrebné. EDPS preto nabáda na prehodnotenie tohto ustanovenia vzhľadom na povinnosť vyplývajúcu z článku 4 ods. 1 písm. e) smernice 95/46/ES a článku 4 ods. 1 písm. e) nariadenia (ES) č. 45/2001 a na stanovenie maximálnej dĺžky obdobia uchovávania, ak ide o osobné údaje, s možnosťou výnimiek iba za výnimočných okolností.

Informácie dostupné prostredníctvom systému VIES

47. Kapitola IX návrhu sa zaoberá informáciami, ktoré sú dostupné pre zdaniteľné osoby. Ako bolo vysvetlené v bode 13, systém VIES v súčasnosti umožňuje zdaniteľným osobám získavať informácie o platnosti identifikačného čísla pre DPH, pod ktorým osoba vykonala alebo prijala dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb v rámci Spoločenstva. Komisia navrhuje pridať vetu, že toto potvrdenie sa získava na účel týchto transakcií, a navrhuje tiež poskytovať žiadateľom meno a adresu priradené k identifikačnému číslu pre DPH. EDPS zastáva názor, že tieto pravidlá sú v súlade s požiadavkami na ochranu údajov.

Eurofisc

48. Návrhom Komisie sa vytvára právny základ pre zriadenie spoločnej operačnej štruktúry pre mnohostrannú spoluprácu (Eurofisc). Hlavnou myšlienkou tejto štruktúry je umožniť rýchlu výmenu cieľových informácií medzi všetkými členskými štátmi. Táto štruktúra má umožniť vykonávanie analýz rizika a strategických analýz, na základe ktorých sa podporuje mnohostranná výmena informácií. V článku 36 ods. 2 sa uvádza, že podrobné pravidlá výmeny informácií týkajúce sa konkrétnej štruktúry sa stanovujú v súlade s komitologickým postupom. V kapitole, na základe ktorej by sa táto štruktúra mala vytvoriť, nie je žiadna zmienka o požiadavkách na ochranu údajov. EDPS by chcel zdôrazniť, že okrem rozhodného práva uvedeného v časti III, by sa mal upresniť typ používaných osobných informácií, musia sa vymedziť účely, na ktoré sa osobné údaje budú vyšetřovať a vymieňať, a malo by sa zaistiť dodržanie zásady nevyhnutnosti.

IV.2. Ďalšie prvky dôležité pre ochranu údajov

Článok 57: zásada obmedzenia účelu

49. Kapitola XV návrhu sa zaoberá podmienkami, ktorými sa riadi výmena informácií. Táto kapitola obsahuje ustanovenia, ktoré sa venujú praktickým otázkam výmeny infor-

mácií. Jeden článok, konkrétne článok 57, je z hľadiska ochrany údajov obzvlášť zaujímavý. Uvádza sa v ňom, že osoby, ktoré narábajú s informáciami vymieňanými podľa tohto nariadenia, sú viazané povinnosťou dodržiavať úradné tajomstvo. Hoci piaty odsek odkazuje na smernicu 95/46/ES (pozri nižšie), povinnosť dodržiavať tajomstvo sa nedáva do súvislosti s pravidlami na ochranu údajov. EDPS zákonodarcovi odporúča pridať do prvého odseku aj odkaz na právne predpisy zamerané na ochranu údajov.

50. Zdá sa, že odsek 1 článku 57 zavádza použitie údajov na iné účely než tie, ktoré boli predtým v nariadení uvedené. Odsek 3 výslovne povoľuje použiť informácie na „iné účely“, ak sa na základe právnych predpisov členského štátu žiadaného orgánu tieto informácie na podobné účely môžu používať. V tejto súvislosti EDPS poukazuje na zásadu obmedzenia účelu, ktorá je uvedená v článku 6 ods. 1 písm. b) smernice 95/46/ES a článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 45/2001. EDPS zdôrazňuje, že ak ide o osobné údaje, tieto údaje sa zo zásady nemôžu použiť na iné účely než na účel, na ktorý sa získali, ak nie sú splnené prísne podmienky podľa článku 13 ods. 1 smernice alebo článku 20 ods. 1 nariadenia (pozri tiež body 51 – 53). EDPS preto od zákonodarcu požaduje, aby toto ustanovenie prispôbil zásade obmedzenia účelu, ktorá je stanovená v článku 6 ods. 1 písm. b) smernice 95/46 a článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 45/2001.

Článok 57 ods. 5: obmedzenie určitých osobitných práv a povinností ochrany údajov

51. V odôvodnení 35 sa uvádza, že na účely nariadenia je vhodné zvážiť obmedzenia určitých práv a povinností ustanovených v smernici 95/46/ES. Spomína sa článok 13 ods. 1 písm. e) tejto smernice, ktorý takéto obmedzenia umožňuje. V návrhu sa k tomuto odôvodneniu dodáva, že tieto obmedzenia sú nevyhnutné a primerané vzhľadom na možné straty príjmov členských štátov a na zásadný význam týchto informácií na účinný boj proti podvodom.

52. Toto odôvodnenie je rozvinuté v článku 57 ods. 5. Za vyhlásením, že na každé uchovávanie alebo výmenu informácií uvedené v danom nariadení sa vzťahujú ustanovenia, ktorými sa vykonáva smernica 95/46/ES (pozri bod 23), sa v ňom ďalej uvádza, že „členské štáty na účely správneho uplatňovania tohto nariadenia obmedzia rozsah povinností a práv ustanovených v článku 10, článku 11 ods. 1, článkoch 12 a 21 smernice 95/46/ES v rozsahu požadovanom na zabezpečenie záujmov uvedených v článku 13 písm. e) uvedenej smernice“. Spomínané články obsahujú povinnosť kontrolóra informovať dotknutú osobu

(článok 10 a 11), právo prístupu k vlastným informáciám (článok 12) a povinnosť vnútroštátneho orgánu na ochranu údajov viesť verejný register operácií spracúvania údajov (článok 21).

53. EDPS zdôrazňuje, že článok 13 písm. e) smernice 95/46/ES umožňuje výnimky z určitých ustanovení danej smernice a musí sa vykladať prísne. EDPS uznáva, že za určitých okolností by sa na účely predchádzania daňovým podvodom a ich odhaľovania mohlo považovať za nevyhnutné dočasne zrušiť povinnosť informovať dotknutú osobu vopred a právo získať prístup k informáciám. V článku 13 smernice 95/46/ES sa však požaduje, aby: 1. takéto obmedzenie bolo stanovené v „legislatívnom opatrení“ a 2. toto obmedzenie „predstavovalo opatrenie nevyhnutné na zabezpečenie“ jedného z uvedených záujmov. Súčasné znenie navrhovaného článku 57 ods. 5 nezohľadňuje prvú požiadavku, keďže neobsahuje žiadny odkaz na požadovaný právny základ. EDPS preto vyzýva zákonodarcu, aby túto požiadavku zahrnul do článku 57 ods. 5. Druhá požiadavka sa vidieť vo formulácii „v požadovanom rozsahu“. Na zachovanie konzistentnosti však EDPS odporúča vymeniť túto formuláciu za „ak takéto obmedzenie predstavuje opatrenie nevyhnutné...“. EDPS okrem toho zákonodarcu vyzýva, aby zamietol navrhovanú dodatočnú vetu v odôvodnení 35, v ktorej sa uvádza, že obmedzenia sú nevyhnutné a primerané, pretože táto veta je príliš všeobecná a nemá žiadnu ďalšiu právnu hodnotu.

Transparentnosť

54. Články 10 a 11 smernice 95/46/ES ukladajú kontrolórovi povinnosť informovať dotknuté osoby predtým, než sa údaje zhromaždia, alebo, v prípade, že sa údaje nezískavajú od dotknutých osôb, v čase zaznamenávania údajov. Tieto ustanovenia sa dajú považovať za rozvinutie všeobecnej zásady transparentnosti, ktorá je súčasťou spravodlivosti pri spracúvaní, ako sa to požaduje v článku 6 ods. 1 písm. a) smernice 95/46/ES. EDPS poznamenáva, že tento návrh neobsahuje žiadne ďalšie ustanovenia, ktoré sa zaoberajú zásadou transparentnosti, napríklad tým, ako sa systém sprostredkuje širokej verejnosti alebo akým spôsobom budú dotknuté osoby informované o spracúvaní údajov. EDPS preto vyzýva zákonodarcu, aby prijal ustanovenie, ktoré sa bude zaoberať transparentnosťou spolupráce a podporných systémov.

Článok 52: výmena informácií s tretími krajinami

55. Článok 52 predpokladá možnosť výmeny informácií s tretími krajinami. Uvádza sa v ňom, že „tretej krajine sa môžu oznamovať informácie získané na základe tohto nariadenia so súhlasom príslušných orgánov, ktoré informácie poskytlí, a v súlade s ich vnútroštátnymi ustanove-

niami uplatňovanými na oznamovanie osobných údajov tretím krajinám“. EDPS vyjadruje potešenie, že zákonodarca si je vedomý osobitných pravidiel, ktoré platia pre výmenu osobných údajov s krajinami mimo EÚ. Na účely objasnenia by sa do textu mohol zahrnúť výslovný odkaz na smernicu 95/46/ES s vyjadrením, že takýto prenos by mal byť v súlade s vnútroštátnymi pravidlami, ktorými sa vykonávajú ustanovenia kapitoly IV smernice 95/46/ES, ktorá sa zaoberá prenosom osobných údajov do tretích krajín.

56. V návrhu sa odkazuje iba na príslušné orgány členských štátov. Nie je jasné, či sa predpokladá aj nejaká výmena (osobných) informácií s tretími krajinami na európskej úrovni. To úzko súvisí s otázkami o rozhodnom práve pre činnosť štruktúry Eurofisc, ktorými sa zaoberá časť III. Prenos osobných údajov do tretej krajiny inštitúciami alebo orgánmi Spoločenstva musí byť v súlade s článkom 9 nariadenia (ES) č. 45/2001. EDPS žiada zákonodarcu, aby situáciu objasnil.

Komitológia

57. Ako vyplýva z vyššie uvedenej analýzy, existuje niekoľko problémov podstatných z hľadiska ochrany údajov, ktoré sa rozpracujú pravidlami, ktoré sa prijímú komitologickým postupom, ako je to stanovené v článku 60 návrhu (pozri body 41, 45 a 48). Hoci EDPS chápe praktickú potrebu použitia tohto postupu, chcel by zdôrazniť, že hlavné odkazy a záruky týkajúce sa ochrany údajov by sa mali uviesť v základnom zákone.
58. EDPS by chcel zdôrazniť, že ak sa bude diskutovať o ďalších pravidlách prostredníctvom komitológie, malo by sa pri tom pamätať na požiadavky na ochranu údajov, ktoré vyplývajú zo smernice 95/46/ES a nariadenia (ES) č. 45/2001. Ak sa bude naozaj diskutovať o ďalších pravidlách dôležitých pre ochranu údajov, EDPS tiež Komisiu vyzýva, aby ho do týchto diskusií zapojila a aby sa s ním konzultovalo. Príkladom je zriadenie štruktúry Eurofisc (pozri bod 48).

59. Aby sa zabezpečila účasť EDPS, keď sa budú na základe komitologického postupu prijímať ďalšie pravidlá, ktoré budú dôležité pre ochranu údajov, EDPS zákonodarcovi odporúča zahrnúť do článku 60 tretí odsek, v ktorom bude uvedené, že „ak sa vykonávajú opatrenia týkajú spracúvania osobných údajov, konzultuje s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov“.

V. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

60. EDPS si uvedomuje význam zlepšenia účinnosti opatrení zameraných na boj proti cezhraničným podvodom a dosiahnutia lepšieho výberu DPH v cezhraničných situáciách. EDPS navyše uznáva, že na dosiahnutie týchto cieľov je spracúvanie osobných údajov nevyhnutné. EDPS však zdôrazňuje, že spracúvanie týchto údajov musí byť v súlade s pravidlami Spoločenstva o ochrane údajov.
61. Po analýze právneho rámca vyplývajúceho z nariadenia (ES) č. 1798/2003 a súčasných navrhovaných úprav EDPS usudzuje, že aj keď sa dá nájsť niekoľko pozitívnych prvkov, neboli splnené všetky požiadavky vyplývajúce z predpisov Spoločenstva o ochrane údajov.
62. V tomto stanovisku EDPS zákonodarcovi odporúča:
- Pokiaľ ide o otázku uplatniteľných právnych predpisov Spoločenstva o ochrane údajov, objasniť príslušnú zodpovednosť členských štátov, Komisie a štruktúry Eurofisc za dodržiavanie týchto predpisov.
 - Pokiaľ ide o výmenu údajov medzi príslušnými orgánmi na požiadanie alebo spontánne, konkretizovať typ osobných informácií, ktoré sa môžu vymieňať, vymedziť účely, na ktoré sa osobné údaje môžu vymieňať, a posúdiť nutnosť prenosu alebo aspoň zaistiť, aby sa dodržiavala zásada nevyhnutnosti.
 - Pokiaľ ide o výmenu údajov prostredníctvom priamej dostupnosti elektronických databáz, výslovne uviesť, že pokiaľ ide o osobné údaje, do databázy sa nebudú ukladať žiadne iné údaje, ako údaje, ktoré už boli vymedzené, alebo aspoň zabezpečiť, aby sa automatizovaný prístup obmedzil na spomenuté kategórie údajov. EDPS tiež odporúča vymedziť účely, na ktoré môže byť do databáz poskytnutý priamy prístup, zaistiť dodržiavanie zásady nevyhnutnosti, a stanoviť maximálnu dĺžku obdobia uchovávanía osobných údajov v databáze s možnosťou výnimiek za výnimočných okolností.
- Pokiaľ ide o článok 57 (a odôvodnenie 35),
 - doplniť v prvom odseku odkaz na právne predpisy Spoločenstva týkajúce sa ochrany údajov,
 - prispôsobiť odsek 1 a 3 zásade obmedzenia účelu, ktorá je stanovená v článku 6 ods. 1 písm. b) smernice 95/46 a článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 45/2001,
 - zahrnúť do odseku 5 požiadavku nachádzajúcu sa v článku 13 smernice 95/46/ES, aby uvedené obmedzenie povinností a práv bolo stanovené v legislatívnom opatrení,
 - vymeniť v odseku 5 slová „v požadovanom rozsahu“ za „ak takéto obmedzenie predstavuje opatrenie nevyhnutné ...“,
 - zamietnuť navrhovanú dodatočnú vetu v odôvodnení 35.
 - Pokiaľ ide o zásadu transparentnosti, prijať ustanovenie, ktoré sa bude zaoberať transparentnosťou spolupráce a podporných systémov.
 - Pokiaľ ide o výmenu údajov s tretími krajinami, zahrnúť do článku 52 výslovný odkaz na kapitolu IV smernice 95/46/ES a objasniť, či Komisia a/alebo Eurofisc predpokladá výmenu osobných informácií s tretími krajinami.
 - Pokiaľ ide o pravidlá prijímané na základe komitológie, pridať do článku 60 tretí odsek, v ktorom bude uvedené: „ak sa vykonávajú opatrenia týkajú spracúvania osobných údajov, konzultuje s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov“.
- V Bruseli 30. októbra 2009
- Peter HUSTINX
Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov