

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните по предложението за директива на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане

(2010/С 101/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 16 от него,

като взе предвид Хартата за основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ⁽¹⁾,като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. за защита на физическите лица по отношение на обработването на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, и по-специално член 41 от него ⁽²⁾,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 2 февруари 2009 г. Комисията прие предложение за директива на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане ⁽³⁾. Предложената директива на Съвета е предназначена да замени Директива 77/799/ЕИО на Съвета относно взаимопомощта между компетентните органи на държавите-членки в областта на прякото данъчно облагане ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ СОМ(2009) 29 окончателен от 2 февруари 2009 г.

⁽⁴⁾ Директива 77/799/ЕИО на Съвета от 19 декември 1977 г. (ОВ L 336, 27.12.1977 г., стр. 15).

2. След влизане в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. правните основания на предложението са членове 113 и 115 от ДФЕС ⁽⁵⁾. Решенията на тези правни основания се приемат в съответствие със специална законодателна процедура. Това означава, че Съветът взема с единодушие решение относно предложението на Комисията и след консултации с Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет.

3. ЕНОЗД не е бил консултиран, както се изисква от член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Настоящото становище се основава следователно на член 41, параграф 2 от същия регламент. ЕНОЗД препоръчва позоваване на настоящото становище да бъде включено в преамбюла на предложението.

4. Подобряване на обмена на информация, която в повечето случаи представлява информация (също и) за физически лица, е една от основните цели на предложението. ЕНОЗД съзнава значението на повишаване ефективността на административното сътрудничество между държавите-членки в областта на данъчното облагане. ЕНОЗД освен това вижда предимствата и необходимостта от обмена на информация, но иска да подчертае, че обработването на такива данни трябва да става в съответствие с правилата на ЕС за защита на данните.

5. Ситуации, включващи трансграничен обмен на лични данни в рамките на ЕС, заслужават специално внимание, тъй като те предполагат увеличение на мащаба на обработването на данни, което неизбежно води до по-големи рискове за правата и интересите на засегнатите физически лица, защото — във всички случаи — едни и същи лични данни се обработват в повече от една правна система. Това предполага по-големи усилия за осигуряване на съответствие с изискванията, произтичащи от законодателството на ЕС относно защитата на данните. То води освен това до правна несигурност за лицата, за които се събират данни: може да участват субекти от всички останали държави-членки, може да са приложими националните закони на

⁽⁵⁾ Вж. СОМ(2009) 665 окончателен от 11 декември 2009 г., Приложение 4, стр. 45.

тези други държави-членки, които може да се различават малко от законите, с които са свикнали въпросните лица, или да се прилагат в правна система, непозната за лицето, за което се събират данни. При трансграничните случаи отговорностите на различните субекти трябва да бъдат ясно спазвани, включително за улесняване на надзора от страна на компетентните органи, както и на съдебния контрол при различни обстоятелства.

6. За съжаление ЕНОЗД се запозна едва неотдавна с настоящото предложение. Това може да се обясни с факта, че осведомеността относно изискванията за защита на данните, свързани с въпросите на данъчното облагане, е все още в своя начален етап. ЕНОЗД вижда признаци, че тази осведоменост се увеличава, но подчертава, че много повече трябва да се направи в това отношение.
7. Настоящото предложение е ясен пример на недостатъчна осведоменост относно защитата на данните, тъй като въпросът за защита на данните е почти напълно пренебрегнат. Поради тази причина предложението съдържа няколко елемента, които не са в съответствие с приложимите изисквания за защита на данните.
8. ЕНОЗД осъзнава факта, че процедурата в Европейския парламент е достигнала почти своята крайна фаза на равнище комисия. Тъй като обаче не е било правилно оценено въздействието на предлаганото сътрудничество върху защитата на данните, ЕНОЗД счита все пак за необходимо да представи своето становище по въпроса. ЕНОЗД изразява желание съображенията, изтъкнати в настоящото становище, да бъдат все пак взети предвид и ще подпомогне системата за административно сътрудничество да бъде развита по начин, който спазва правата за защита на данните на европейските граждани ⁽¹⁾.

II. СЪТРУДНИЧЕСТВОТО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ

II.1. Контекст и обхват на предложението

9. Както беше казано, настоящото предложение има за цел да замени Директива 77/799/ЕИО. Тази директива, приета на 19 декември 1977 г., има за предмет обмена на информация за данъчното облагане на доходите и капитала.
10. Отначало административното сътрудничество, свързано с ДДС и акцизите, попадаше в обхвата на Директива 77/799/ЕИО. След 7 октомври 2003 г. и 16 ноември 2004 г. съответно, тези теми са обаче обект на отделни инструменти, а именно Регламент (ЕО) № 1798/2003 и

Регламент (ЕО) № 2073/2004 ⁽²⁾. Предложение за преработване на Регламент (ЕО) № 1798/2003 беше публикувано от Комисията на 18 август 2009 г. ⁽³⁾ ЕНОЗД представи становище по това предложение на 30 октомври 2009 г. ⁽⁴⁾

11. Комисията предлага да разшири обхвата на новата директива от данъчно облагане на доходи и капитал до всички косвени данъци. ДДС и акцизите остават изключени от обхвата. Предложението се стреми все пак да приведе сътрудничеството въз основа на новата директива в съответствие със сътрудничеството в тези две конкретни области. Част от съображенията, изложени в част III на настоящото становище, ще бъдат следователно подобни на изказаните в становището от 30 октомври 2009 г.

II.2. Същност на предложението

12. След първата глава, съдържаща няколко общи разпоредби, глава II е посветена на обмена на информация между държавите-членки. Той се осъществява чрез звена за връзка на компетентните органи, посочени от всяка държава-членка за прилагането на директивата. Информация може да се обмена при отправена молба, автоматично или спонтанно.
13. Глава III от предложението съдържа разпоредби относно други форми на административно сътрудничество, освен обмен на информация, като паралелни проверки, административно уведомяване и обмен на най-добри практики и опит. В глава IV са изложени правилата за административно сътрудничество. Тя съдържа разпоредби относно разкриване на информация и документи на други органи, задължения за добро сътрудничество, стандартни формуляри и компютризирани формати и използването на обща комуникационна мрежа/общ системен интерфейс (мрежа CCN).
14. Глава V съдържа разпоредба относно оценката на административното сътрудничество, а глава VI разглежда обмена на информация с трети държави. Последната глава VII въвежда процедура по комитология за приемането на по-подробни правила.

⁽²⁾ Вж. Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета от 7 октомври 2003 г. (ОВ L 264, 15.10.2003 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 2073/2004 на Съвета от 16 ноември 2004 г. (ОВ L 359, 4.12.2004 г., стр. 1).

⁽³⁾ COM(2009) 427 окончателен от 18 август 2009 г.

⁽⁴⁾ Вж. становището на ЕНОЗД от 30 октомври 2009 г. на адрес: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-30_tax_fraud_EN.pdf

⁽¹⁾ Вж. също член 8 от Хартата на ЕС за основните права и член 16, параграф 1 от ДФЕС, които са обвързващи за институциите на ЕС и за държавите-членки, когато прилагат правото на Съюза.

III. ПОДРОБЕН АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

III.1. Приложими правила за защита на данните

15. В законодателството за защита на данните „личните данни“ се определят общо като „всички данни, които се отнасят към дадено идентифицирано или подлежащо на идентифициране физическо лице“⁽¹⁾. Ясно е, че съгласно предложената директива личните данни ще бъдат обработвани и обменени от компетентните органи на различните държави-членки. При това положение националните правила за прилагане на Директива 95/46/ЕО са приложими и трябва да бъдат спазвани. Макар да се разбира от самосебе си, за повече яснота ЕНОЗД настоява законодателят да включи позоваване на Директива 95/46/ЕО най-малко в съображенията към настоящото предложение, а за предпочитане и в съществена разпоредба, посочвайки, че разпоредбите на директивата не засягат националните правила за прилагане на Директива 95/46/ЕО.
16. Въпреки че Комисията не участва пряко в обмяна на данни между компетентните органи, предложената директива показва, че при известни обстоятелства Комисията ще обработва лични данни въз основа на директивата. Съгласно член 20, параграф 2 от предложението Комисията отговаря за „необходимото развитие на мрежата CCN, позволяващо осъществяването на обмяна на информация между държавите-членки“. От член 20, параграф 3 става ясно, че тази отговорност може при известни обстоятелства да включва достъп до информацията, която се обменя чрез системата.
17. Не е изключено други разпоредби да предполагат също обработване на лични данни от Комисията. В член 22 например се заявява, че Комисията ще получава „цялата необходима информация“ за оценката на ефективността на административното сътрудничество в съответствие с директивата. Комисията освен това ще получава „статистически данни“, списък с които се приема съгласно процедурата по комитология, изложена в член 24 от предложението.
18. В случай че Комисията обработва лични данни, тя е обвързана от правилата за защита на данните, приложими към институциите и органите на ЕС, които са определени в Регламент (ЕО) № 45/2001 и подлежат на надзор от ЕНОЗД⁽²⁾. За яснота и за да се избегнат всякакви съмнения относно приложимостта на Регламент (ЕО) № 45/2001, ЕНОЗД настоява законодателят да включи позоваване на регламента най-малко в съображенията към предложената директива, а за предпочитане и в съществена

разпоредба, посочвайки, че Комисията, когато обработва лични данни въз основа на директивата, е обвързана от разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001.

19. Ако се обработват лични данни, членове 16 и 17 от Директива 95/46/ЕО и членове 21 и 22 от Регламент (ЕО) № 45/2001 изискват да бъде гарантирана поверителността и сигурността на обработването на данни. В току-що цитирания член 20 не е обяснено подробно дали Комисията отговаря за поддържането и сигурността на мрежата CCN⁽³⁾. С цел да бъдат избегнати съмнения относно отговорността за гарантиране на тази поверителност и сигурност, ЕНОЗД настоява законодателят да определи по-ясно отговорността на Комисията в това отношение, да подчертае задълженията на държавите-членки и да постави всичко това в светлината на изискванията, произтичащи от Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001.

III.2. Ограничаване в рамките на целта, необходимост и качество на данните

20. Основно изискване на законодателството за защита на данните е информацията да бъде обработвана за конкретни, ясно формулирани и законни цели, и да не бъде допълнително обработвана по начин, който е несъвместим с тези цели⁽⁴⁾. Данните, използвани за постигането на тези цели, трябва освен това да бъдат необходими, както и адекватни, релевантни и да не излизат извън целите на обработването⁽⁵⁾. След анализ на предложената директива ЕНОЗД стига до заключението, че взета като цяло, системата за обмен на информацията, определена в директивата, не отговаря на тези изисквания.
21. Що се отнася до ограничаването в рамките на целта, в член 5, параграф 1 от предложението, който разглежда обмена на информация при отправена молба, става дума за обмен на информация, която „може да е необходима за правилното определяне на посочените в член 2 данъци“. Член 2 определя обхвата на директивата, като посочва за какви данъци се прилага директивата. ЕНОЗД е на мнение, че правилното определяне на данъците с позоваване на този член не е достатъчно точно. Освен това член 2 не посочва нуждата от оценка на необходимостта от обмяна на информация.

⁽¹⁾ Вж. член 2, буква а) от Директива 95/46/ЕО и член 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Вж. Становище 4/2007 от 20 юни 2007 г. относно член 29 „Работна група“ за обяснение на понятието „лични данни“ (на адрес: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

⁽²⁾ Вж. относно обработването на статистически данни становището на ЕНОЗД от 20 май 2008 г. (ОВ С 308, 3.12.2008 г., стр. 1).

⁽³⁾ Вж. за съответните съображения също становището на ЕНОЗД от 16 септември 2008 г. по предложението за решение на Съвета относно създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) (ОВ С 42, 20.2.2009 г., стр. 1), съображение 23 и следващите.

⁽⁴⁾ Вж. член 6, буква б) от Директива 95/46/ЕО и член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

⁽⁵⁾ Понятието за „необходимост“ може да се намери на много места в Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001. Вж. по-специално член 7 от Директива 95/46/ЕО и член 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Изискванията за качество на данните се съдържат в член 6, буква г) от Директива 95/46/ЕО и член 4, буква в) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

22. Член 5, параграф 1 също така не уточнява, нито ограничава вида на данните, които могат да бъдат обменени. Той се позовава, съгласно горния цитат, на „информацията, която може да е необходима“ за правилното определяне на посочените данъци. В съответствие с член 5, параграф 1 тази информация включва всяка „информация, свързана с конкретен случай или случаи“. Член 17, параграф 1 от предложението подчертава, че тази информация включва също информация, от която запитаната държава-членка няма нужда за своите собствени данъчни цели. Член 5, параграф 2 задължава освен това запитания орган да съобщава на запитващия орган необходимата информация, с която разполага или която получава в резултат на административни разследвания. Също така член 9 от предложението, в който се разглежда спонтанният обмен на информация, говори за обмен на „информацията“, като добавя „посочена в член 1“. Член 1 обаче не дава достатъчно прецизно обяснение. Използването на широки понятия в членове 5, 9 и 17 насърчава, както изглежда, обмен на данни, който надхвърля поставените цели и поради това противоречи на принципа за качеството на данните.
23. Член 8 от предложението дава възможност да бъдат изпълнени изискванията, посочени в съображение 20 по-горе, но само по отношение на автоматичния задължителен обмен на информация без предварително отправена молба. Членът изтъква, че този вид информация, подлежаща на обмен, ще бъде определена чрез процедурата по комитология. Това дава възможност на Комисията да ограничи и уточни данните, които ще бъдат обменени, което трябва наистина да се направи в съответствие с изискванията за защита на данните. Членът освен това се позовава на необходимостта от обмен на информация, необходима за правилното определяне на посочените в член 2 данъци, и изброява няколко конкретни случая. Както беше вече казано обаче, член 8 се отнася само до задължителния автоматичен обмен на информация и не поставя ограничения на обмена на информация при отправена молба или спонтанно. Ето защо изразената по-горе критика по отношение на членове 5, 9 и 17 от предложението остава в сила.
24. Въз основа на гореизложеното ЕНОЗД настоява законодателят, във връзка с обмена на данни между компетентните органи след отправена молба или спонтанно, да уточни вида лична информация, която трябва да бъде обменена, да определи по-добре целите, за които може да се обменят лични данни, и да оцени необходимостта от обмена, или поне да осигури спазването на принципа за необходимост.
25. Принципът на ограничаване в рамките на целта се поставя допълнително под натиск в член 15, параграф 1 от предложението. Съгласно този член информацията и документите, получени от компетентния орган по силата на директивата, могат да бъдат разкривани на други органи в рамките на същата държава-членка, доколкото това е разрешено от законодателството на тази държава-членка, „дори ако тази информация може да бъде използвана за цели, различни от целите, посочени в член 2“. ЕНОЗД желае да подчертае, че последната част от тази разпоредба противоречи напълно на принципа на ограничаване в рамките на целта. Обработването на лична информация за

цели, различни от първоначалните, е разрешено само при строго определени условия. Принципът на ограничаване в рамките на целта може да бъде пренебрегнат само когато това се изисква от закона и когато е *необходимо* поради важни причини, които са изброени изчерпателно в член 13 от Директива 95/46/ЕО. Позоваването на законодателството на държавата-членка, включено в член 15, параграф 1, може да предполага такова изискване, но това не е достатъчно изяснено. Поради тази причина ЕНОЗД настоява законодателят да добави към член 15, параграф 1 от предложението, че обработването на информацията за цели, различни от посочените в член 2, „подлежи на условията, изложени в член 13 на Директива 95/46/ЕО“.

III.3. Прозрачност и права на лицата, за които се събират данни

26. Членове 10 и 11 от Директива 95/46/ЕО съдържат задължението за лицето или звеното, отговарящо за обработването на данните — в терминологията на защитата на данните наречено „обработващ лични данни“⁽¹⁾ — да информира лицето, за което се събират данни, преди данните да бъдат събрани, или ако данните не са получени от съответното физическо лице, при записването на личните данни. Лицето, за което се събират данни, трябва да получи информация относно самоличността на администратора (обработващия личните данни), целта на обработването на данните и допълнителна информация, като получателите на данните и наличието на право на достъп и на право на поправка на данните, които се отнасят до нея или до него. Членове 10 и 11 от Директива 95/46/ЕО могат да бъдат разглеждани като изградени върху общия принцип на прозрачност, който е част от справедливото обработване, както се изисква в член 6, параграф 1, буква а) от Директива 95/46/ЕО.
27. ЕНОЗД отбелязва, че предложението не съдържа разпоредби, които са посветени на принципа на прозрачност, например за това как за обмена на информация бива информирана широката общественост или как лицата, за които се събират данни, ще бъдат информирани за обработването на данните. Поради това ЕНОЗД настоява законодателят да приеме разпоредба, в която се урежда въпросът за прозрачността на обмена на информация.

III.4. Предаване на информация на трета държава

28. Член 23 предвижда възможността за обмен на информация с трети държави. В него се заявява, че „компетентните органи могат в съответствие с техните вътрешни разпоредби относно предоставянето на лични данни на трети държави да съобщават на трети държави информация, получена в съответствие с настоящата директива“. ЕНОЗД с удовлетворение отбелязва, че Комисията е взела предвид конкретните правила за защита на данните, които се

(¹) Вж. член 2, буква г) от Директива 95/46/ЕО и член 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 45/2001. И двете разпоредби предвиждат възможността за самостоятелен или съвместен контрол („... сам или съвместно с други ...“).

прилагат при обмена на лични данни с държави извън ЕС. ЕНОЗД желае обаче да подчертае, че подобна информация трябва, преди всичко, да бъде обменяна между държавите-членки в съответствие с правилата за защитата на данни, преди да може да бъде извършен анализ на защитата на данните дали тези данни могат да бъдат предадени на трета страна.

29. За яснота изрично позоваване на Директива 95/46/ЕО може да бъде включено в текста, като се заяви, че такова предаване трябва да бъде в съответствие с вътрешните правила за прилагане на разпоредбите на глава IV от Директива 95/46/ЕО, която разглежда предаването на лични данни на трети страни.

III.5. Комитология

30. Има няколко въпроса, свързани със защитата на данни, които ще бъдат допълнително уточнени в правила, приети съгласно процедурата по комитология, изложена в член 24 от предложението. Въпреки че ЕНОЗД разбира практическата необходимост от използване на такава процедура, той желае да подчертае, че основните правила и гаранции за защитата на данни трябва да бъдат изложени в основното законодателство.

31. ЕНОЗД желае да подчертае, че ако се обсъждат други правила чрез комитология, това трябва да се направи с изискванията за защита на данните, произтичащи от Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001. ЕНОЗД настоява освен това Комисията да включи ЕНОЗД в процеса и да поиска консултация от него, ако наистина се обсъждат допълнителни правила, отнасящи се до защитата на данни.

32. С цел да се осигури участието на ЕНОЗД, когато се приемат допълнителни правила въз основа на процедурата по комитология, които са свързани със защитата на данни, ЕНОЗД препоръчва на законодателя да включи в член 24 четвърти параграф, където да бъде посочено, че „когато мерките за прилагане са свързани с обработване на лични данни, трябва да се направи консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните“.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

33. В настоящото становище ЕНОЗД предлага на законодателя:

— да включи позоваване на Директива 95/46/ЕО най-малко в съображенията към предложената директива, а за предпочитане и в съществена разпоредба, посочвайки, че разпоредбите на директивата не засягат националните правила за прилагане на Директива 95/46/ЕО,

— да включи позоваване на Регламент (ЕО) № 45/2001 най-малко в съображенията към предложената директива, а за предпочитане и в съществена разпоредба, посочвайки, че Комисията, когато обработва лични данни въз основа на директивата, е обвързана от разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001,

— да определи по-ясно отговорността на Комисията за поддържането и сигурността на мрежата CCN, да подчертае задълженията на държавите-членки в това отношение и да постави всичко това в светлината на изискванията, произтичащи от Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001,

— във връзка с обмена на данни между компетентните органи след отправена молба или спонтанно, да уточни вида лична информация, която трябва да бъде обменена, да определи по-добре целите, за които може да се обменят лични данни, и да оцени необходимостта от обмена, или поне да осигури спазването на принципа за необходимост,

— да добави към член 15, параграф 1 от предложението, че обработването на информацията за цели, различни от посочените в член 2, „подлежи на условията, изложени в член 13 на Директива 95/46/ЕО“,

— да приеме разпоредба, в която се урежда въпросът за прозрачността на обмена на информация,

— да посочи изрично в член 23, параграф 2, че предаването на лични данни на трета страна трябва да бъде в съответствие с вътрешните правила за прилагане на разпоредбите на глава IV от Директива 95/46/ЕО,

— да включи в член 24 четвърти параграф, където да бъде посочено, че „когато мерките за прилагане са свързани с обработване на лични данни, трябва да се направи консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните“.

Съставено в Брюксел на 6 януари 2010 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните