

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind propunerea de Decizie a Consiliului privind poziția Uniunii în cadrul Comitetului mixt de cooperare vamală UE-Japonia cu privire la recunoașterea reciprocă a programelor referitoare la operatorii economici autorizați din Uniunea Europeană și Japonia

(2010/C 190/02)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

urmare, prezentul aviz se bazează pe articolul 41 alineatul (2) din același regulament. AEPD recomandă introducerea unei trimiteri la prezentul aviz în preambulul deciziei.

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 16,

având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special, articolul 8,

având în vedere Directiva 95/46/CE a Parlamentului și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date ⁽²⁾, în special articolul 41,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

I. INTRODUCERE

1. La 19 februarie 2010, Comisia a adoptat o propunere de Decizie a Consiliului privind poziția Uniunii în cadrul Comitetului mixt de cooperare vamală UE-Japonia cu privire la recunoașterea reciprocă a programelor referitoare la operatorii economici autorizați din Uniunea Europeană și Japonia ⁽³⁾.
2. AEPD nu a fost consultată după cum prevede articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Prin

3. AEPD a identificat o serie de deficiențe și o lipsă de claritate în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal. După descrierea contextului și a cadrului general al propunerii la capitolul III, aceste observații vor fi prezentate pe larg în capitolul IV.

II. CONSULTAREA AEPD

4. AEPD a elaborat un document de strategie în care este descris rolul consultativ al acesteia: AEPD – consilier al instituțiilor comunitare pentru propuneri legislative și documente conexe ⁽⁴⁾. Acest rol consultativ are la bază articolele 28 alineatul (2) și 41 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Mai mult, considerentul 17 din regulament prevede că „Eficacitatea protecției persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal în cadrul Uniunii Europene presupune coerența normelor și procedurilor aplicabile activităților care rezultă din diverse contexte juridice”. Într-adevăr, coerența trebuie considerată un element indispensabil pentru atingerea unui grad înalt de protecție a datelor la nivel european care include, de asemenea, acțiunea externă a Uniunii.
5. Această răspundere extinsă a AEPD a fost confirmată de Comisia Europeană, consultarea agenției de către Comisie în ceea ce privește totalitatea propunerilor pertinente privind atât instrumente juridice, cât și nejuridice fiind o practică constantă. Sfera sarcinii consultative a AEPD implică „aspectele legate de prelucrarea datelor cu caracter personal”. Acest lucru presupune ca toate legislațiile care includ prevederi privind prelucrarea datelor cu caracter personal sau dispoziții care au efecte (sau potențiale efecte) asupra prelucrării datelor ar trebui supuse consultării. Aceeași regulă este valabilă pentru toate instrumentele care intră în sfera de competențe externe a Uniunii.

⁽¹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2010) 55 final.

⁽⁴⁾ Documentul de strategie este disponibil la adresa: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/PolicyP/05-03-18_PP_EDPSadvisor_EN.pdf

6. Documentul de strategie descrie, de asemenea, momentul consultării. O consultare într-o fază inițială a procesului legislativ permite AEPD să acționeze în mod eficient și să propună modificări asupra unui text. Această consultare neoficială privind proiectul de text va fi trimisă AEPD de către serviciul responsabil al Comisiei, unde este cazul, înainte de adoptarea propunerii oficiale. Ulterior adoptării propunerii, pasul următor îl reprezintă consultarea oficială. În cadrul acestei etape, recomandarea AEPD este publicată în Jurnalul Oficial (ediția C).
7. În cazul prezentei propunerii, astfel cum se menționează mai sus, AEPD nu a primit spre consultare nici proiectul de propunere, nici propunerea, după adoptarea acesteia. AEPD își exprimă dezamăgirea în special față de cursul evenimentelor, întrucât, astfel cum se va explica în continuare, implicarea sa ar fi oferit ocazia ideală de a adăuga valoare propunerii.

III. CONTEXTUL ȘI CADRUL GENERAL AL PROPUNERII

8. Obiectivul propunerii îl reprezintă recunoașterea reciprocă a compatibilității și echivalenței programelor referitoare la operatorii economici autorizați (Authorised Economic Operator, AEO) din Uniunea Europeană și Japonia și acceptarea reciprocă a statutelor AEO corespunzătoare acordate.
9. Relațiile dintre UE și Japonia în domeniul vamal se bazează pe Acordul privind cooperarea și asistența administrativă reciprocă în domeniul vamal (CCMAAA) ⁽¹⁾, care a intrat în vigoare la 1 februarie 2008. Conform CCMAAA, cooperarea vamală cuprinde toate aspectele referitoare la aplicarea legislației vamale. De asemenea, prin acest acord, Uniunea și Japonia se angajează să depună eforturi de cooperare în vederea elaborării unor măsuri de facilitare a schimburilor comerciale în domeniul vamal în conformitate cu standardele internaționale ⁽²⁾. Recunoașterea reciprocă a programelor referitoare la operatorii economici autorizați (AEO) și a măsurilor de securitate contribuie în egală măsură la sporirea siguranței de-a lungul întregului lanț de aprovizionare și facilitează schimburile comerciale.
10. De asemenea, propunerea stipulează, printre altele, că autoritățile vamale mențin compatibilitatea sistemelor și că fiecare autoritate vamală acordă avantaje comparabile operatorilor economici cu statut de AEO. Se prevede, de asemenea, că autoritățile vamale optimizează comunicarea, precum și schimbul de informații. Propunerea enumeră informațiile detaliate referitoare la AEO.

IV. ANALIZA PROPUNERII

IV.1. Aplicabilitatea Legii privind protecția datelor cu caracter personal

11. Articolul IV din anexa la propunere face referire la schimbul de informații și comunicare. Acesta specifică

faptul că schimburile de informații și de date aferente, în special cele referitoare la membrii programelor, se realizează în mod sistematic pe cale electronică. Informațiile detaliate referitoare la operatorii economici autorizați în cadrul programelor AEO sunt menționate și includ, de exemplu, denumirea operatorului economic cu statut de AEO, adresa operatorului economic în cauză etc.

12. Regimul aplicabil AEO este stabilit în articolul 5a din Regulamentul (CE) nr. 648/2005 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽³⁾. Acesta prevede că „1. (...). Un agent economic autorizat beneficiază de anumite facilități în ceea ce privește controalele vamale privind siguranța și securitatea și/sau anumite simplificări prevăzute de legislația vamală. (...)”.
13. Un „operator economic” este definit la articolul 1.12) din Regulamentul (CE) nr. 1875/2006 al Comisiei ⁽⁴⁾ ca fiind „o persoană care, în cadrul activităților sale profesionale, exercită activități reglementate de legislația vamală”. Prin urmare, un operator economic poate fi reprezentat fie de o persoană fizică, fie de o persoană juridică. Noțiunea de „operator economic” include AEO în sensul paragrafului (9). Astfel, informațiile privind anumiți AEO pot fi considerate „date cu caracter personal” în temeiul articolului 2 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 și din Directiva 95/46/CE, cel puțin informațiile referitoare la AEO persoane fizice. Chiar și informațiile privind AEO persoane juridice pot fi considerate, în unele cazuri, date cu caracter personal. În aceste cazuri, factorul determinant îl reprezintă măsura în care informațiile în cauză „se referă” la o persoană fizică „identificabilă” ⁽⁵⁾. În consecință, datele cu caracter personal pot face, fără îndoială, obiectul schimbului de informații în contextul propunerii în cauză.
14. Datele cu caracter personal sunt prelucrate de autoritățile vamale. Articolul I.2) din anexa la propunere prevede că „Autoritățile vamale definite la articolul 1 litera (c) din Acord (...) sunt responsabile pentru punerea în aplicare a prezentei decizii”. Definiția din referință este următoarea: „se înțelege prin «autoritate vamală», (...), în Comunitate, serviciile competente ale Comisiei Comunităților Europene responsabile de problemele vamale și autoritățile vamale din statele membre ale Comunității”. Prin urmare, atât Regulamentul (CE) nr. 45/2001, cât și Directiva 95/46/CE se aplică în prezentul cadru ⁽⁶⁾. Regulamentul (CE) nr. 45/2001 se aplică în cazul prelucrării datelor de către Comisie, iar Directiva 95/46/CE se aplică în cazul prelucrării datelor de către autoritățile vamale.

⁽³⁾ JO L 117, 4.5.2005, p. 13.

⁽⁴⁾ JO L 360, 19.12.2006, p. 64.

⁽⁵⁾ A se vedea Grupul de lucru al articolului 29 privind protecția datelor, Avizul nr. 4/2007 privind conceptul de date cu caracter personal, WP 136, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf, în special paginile 23 și 24.

⁽⁶⁾ Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 și din Directiva 95/46/CE.

⁽¹⁾ JO L 62, 6.3.2008, p. 24.

⁽²⁾ Articolul 4 din CCMAAA.

IV.2. Transferuri internaționale de date cu caracter personal

15. Atât directiva, cât și regulamentul prevăd la articolele 25-26, respectiv la articolul 9 reglementări echivalente cu privire la fluxurile transfrontaliere de date cu caracter personal. Principiul stabilit de cele două instrumente presupune că datele cu caracter personal nu pot fi transferate dintr-un stat membru către o țară terță cu excepția cazului în care țara terță asigură un nivel adecvat de protecție (sau cu excepția cazului în care se adoptă măsuri corespunzătoare de securitate sau se aplică una dintre excepțiile prevăzute).

Declarația de adecvare inclusă în propunere

16. Expunerea de motive conține un punct referitor la protecția datelor (punctul 5). La punctul 5 alineatul (1) se afirmă că regimul de protecție a datelor din Japonia este adecvat în sensul articolului 9 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Articolul 9 conține dispoziții referitoare la regimul care trebuie respectat în cazul transferurilor de date cu caracter personal către destinatari, alții decât instituțiile și organele comunitare, care nu sunt reglementate de Directiva 95/46/CE, cum este cazul țărilor terțe precum Japonia.

17. Articolul 9 alineatul (1) din regulament stipulează că „[d]atele cu caracter personal sunt transferate către destinatari, alții decât instituțiile și organele comunitare, care nu se supun legislației interne adoptate în aplicarea Directivei 95/46/CE, numai în cazul în care este asigurat un nivel adecvat de protecție în țara destinatarului sau în cadrul organizației internaționale destinate și în care datele sunt transferate exclusiv pentru a permite îndeplinirea sarcinilor care sunt de competența operatorului”.

18. Articolul 9 alineatul (2) prevede că nivelul de protecție oferit de o țară terță sau de o organizație internațională este evaluat în lumina „tuturor factorilor prezenți într-o operațiune sau ansamblu de operațiuni de transfer de date”. Mai mult decât atât, articolul oferă o serie de exemple de aspecte care trebuie luate în considerare în cadrul evaluării: „(...) se acordă o atenție specială tipului de date, scopului și duratei operațiunii sau operațiilor de prelucrare propuse, țării terțe sau organizației internaționale destinate, legislației, atât generale, cât și sectoriale, în vigoare în țara terță sau în cadrul organizației internaționale în cauză și normelor profesionale și măsurilor de securitate care sunt aplicate în țara terță sau organizația internațională”. Această listă nu este exhaustivă, alte elemente putând fi pertinente în funcție de caz.

19. Articolul 9 din regulament trebuie interpretat în lumina articolelor 25 și 26 din Directiva 95/46/CE. Articolul 25 alineatul (6) din directivă stabilește următoarele „Comisia poate constata, în conformitate cu procedura prevăzută în articolul 31 alineatul (2), că o țară terță asigură un nivel de protecție adecvat în sensul alineatului (2) din prezentul articol, în temeiul legislației interne sau al angajamentelor sale internaționale, (...)”. Procedura prevăzută la

articolul 31 alineatul (2) din directivă – o procedură de comitologie – trebuie, astfel, respectată pentru a declara o țară terță „adecvată”.

20. În contextul prezentei propuneri, această procedură nu a fost respectată; în consecință, declarația formulată la punctul 5 alineatul (1) în ceea ce privește caracterul adecvat al regimului de protecție a datelor din Japonia încalcă articolul 25 alineatul (6) din directivă. În consecință, AEPD recomandă cu toată convingerea anularea declarației.

21. AEPD confirmă faptul că articolul IV alineatul (5) din anexa la propunere stipulează că „Autoritățile vamale garantează protecția datelor în conformitate cu Acordul, în special cu articolul 16”. Articolul 16 tratează „Schimbul de informații și confidențialitatea”, iar alineatul (2) prevede că „Datele cu caracter personal nu pot fi transmise decât în cazul în care partea contractantă care le poate primi se angajează să le protejeze într-un mod cel puțin echivalent cu cel aplicabil în speță în partea contractantă care le poate furniza. Aceasta din urmă nu aplică nicio cerință care să fie mai strictă decât cele care sunt aplicabile acestui tip de date în jurisdicția sa”.

22. AEPD ar dori, totuși, să sublinieze faptul că, astfel cum s-a precizat mai sus, sistemul prin care se analizează nivelul de protecție oferit de o țară terță vizează „caracterul adecvat” și nu „echivalența” (cf. angajamentele internaționale actuale ale Uniunii) ⁽¹⁾. În orice caz, articolul 16 pare să aibă un caracter declarativ, întrucât în CCMAAA nu se furnizează nicio dovadă a existenței unei „echivalențe” reale. Mai mult decât atât, nu face referire la efectuarea niciunei analize a „echivalenței” sau a „caracterului adecvat”. Astfel, această simplă declarație de la articolul 16 nu poate fi considerată un factor decisiv în cadrul unei evaluări a caracterului adecvat și nu poate constitui baza declarației formulate la punctul 5 alineatul (1) din expunerea de motive.

O perspectivă mai largă având în vedere particularitățile acestui caz

23. Trebuie să se ia în considerare faptul că evaluarea nivelului de protecție oferit într-o anumită țară poate fi efectuată la niveluri diferite și cu diferite efecte juridice de către Comisia Europeană, de către autoritățile pentru protecția datelor și de către operatorii de date. Stabilirea caracterului adecvat de către Comisia Europeană în temeiul articolului 25 alineatul (6) din Directiva 95/46/CE este obligatorie pentru statele membre. Aceasta se aplică și instituțiilor și organelor comunitare în temeiul articolului 9 alineatul (5) din regulament.

⁽¹⁾ A se vedea articolul XIV din Acordul general privind comerțul cu servicii (GATS): „Sub rezerva cerinței ca aceste măsuri să nu fie aplicate într-un mod care ar constitui o modalitate de discriminare arbitrară sau nejustificată a țărilor în care astfel de condiții prevalează sau o restricție ascunsă prin schimburi de servicii, nicio dispoziție a prezentului acord nu împiedică adoptarea sau punerea în aplicare de către orice membru a măsurilor: (...) (c) necesare pentru a asigura respectarea legilor sau regulamentelor care nu sunt incompatibile cu dispozițiile prezentului acord inclusiv a celor referitoare la: (...) (ii) protecția confidențialității persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea și diseminarea datelor cu caracter personal și protecția confidențialității evidențelor și conturilor personale; (...)”.

- În absența unei astfel de decizii, evaluarea caracterului adecvat revine în numeroase state membre autorităților pentru protecția datelor, iar în alte state membre operatorilor de date, sub supravegherea autorităților pentru protecția datelor. Articolul 9 din regulament respectă clar acest ultim model.
24. Aceasta înseamnă că, deși o țară, în ansamblu, nu a fost declarată ca fiind „adecvată” în conformitate cu procedura menționată la articolul 25 alineatul (6) din directivă, regimul legal de protecție a datelor aplicabil unui transfer specific sau unui ansamblu de transferuri specifice poate fi considerat „adecvat” de către operatorul de date (în contextul prezentat în continuare).
25. Conform articolului 9 alineatul (2) din regulament [precum și conform articolului 25 alineatul (2) din directivă], operatorul de date trebuie să evalueze toți factorii prezenți într-o operațiune sau ansamblu de operațiuni de transfer de date. Analiza trebuie efectuată în *concreto*, luând în considerare caracteristicile (garanții și/sau riscuri) specifice transferului sau ansamblului de transferuri în cauză. În urma evaluării, va fi formulată o concluzie în ceea ce privește nivelul de protecție existent legat de un anumit transfer sau ansamblu de transferuri, aceasta fiind limitată la scopurile luate în considerare de către operatorul de date și de beneficiarii din țara de destinație. În acest caz, operatorul de date își va asuma responsabilitatea verificării existenței condițiilor de adecvare. Atunci când analiza este efectuată de către operatorul de date, concluzia se supune supravegherii de către autoritatea pentru protecția datelor.
26. La punctul 5 alineatul (1) din Expunerea de motive se menționează că regimul japonez supus analizei este enunțat în Codul Vamal Japonez (articolul 108-2), Legea privind asistența internațională în materie de investigații și alte domenii conexe (articolele 1 și 3), Legea privind serviciul public național (articolul 100), Legea privind protecția datelor cu caracter personal deținute de organele administrative (articolul 8) și Legea privind accesul la informațiile deținute de organele administrative (articolul 5).
27. AEPD nu deține nicio dovadă a faptului că acest regim a fost evaluat în lumina Documentului de lucru al Grupului de lucru (WP12) al articolului 29 privind „Transferuri de date cu caracter personal către țări terțe: Punerea în aplicare a articolelor 25 și 26 din Directiva UE privind protecția datelor” și în conformitate cu principiile stabilite în respectivul document ⁽¹⁾.
28. Trebuie, de asemenea, reținut faptul că metoda de adecvare implică luarea în considerare atât a literei, cât și a practicii legii (abordare obiectivă și funcțională). Așadar, analizarea acestui regim juridic în sine nu reprezintă o dovadă suficientă a punerii în aplicare a normelor acestuia.
29. Acest lucru înseamnă că trebuie să se efectueze anumite verificări privind punerea în aplicare efectivă a acestor norme înainte să se poată stabili dacă se asigură în mod eficient un nivel adecvat de protecție în ceea ce privește operațiunea sau ansamblul de operațiuni de transfer de date în cauză; în acest caz, pentru schimbul de informații în contextul programelor privind AEO.
30. În lumina celor de mai sus, operatorii de date (în acest caz, serviciile competente ale Comisiei Europene responsabile pentru probleme vamale și autoritățile vamale din statele membre ale Uniunii) trebuie să efectueze o evaluare pentru a verifica dacă o țară de destinație (în acest caz, Japonia) asigură efectiv un nivel adecvat de protecție pentru transferurile specifice în cauză, limitându-se la scopurile specifice și la destinarii din țara respectivă ⁽²⁾ (și anume, schimbul de date pentru punerea în aplicare a programelor privind AEO). Cu toate acestea, o astfel de evaluare nu a fost efectuată.
31. Propunerea ar fi putut respecta această abordare, ca alternativă la procedura privind „adecvarea” Japoniei descrisă mai sus.
- Alte alternative*
32. Propunerea ar fi putut, de asemenea, analiza dacă operatorii de date ar fi putut prezenta alte tipuri de „măsurile adecvate de securitate” conform articolelor 9 alineatul (7) din regulament și 26 alineatul (2) din directivă sau dacă s-ar fi putut aplica oricare dintre excepțiile menționate la articolele 9 alineatul (6) din regulament sau 26 alineatul (1) din directivă ⁽³⁾.
- IV.3. Cerințe suplimentare ale Legii privind protecția datelor**
- Calitatea datelor*
33. Principiul calității datelor este descris la articolul 4 din regulament. Acesta prevede, printre alte condiții, că „[d]atele cu caracter personal trebuie să fie: (...) (c) adecvate, relevante și neexcesive în raport cu scopurile pentru care sunt colectate și prelucrate ulterior; (...)”. Categoriile de date menționate la articolul IV alineatul (4) par să respecte acest principiu.
34. Mai mult decât atât, articolul 4 din regulament prevede că: „[d]atele cu caracter personal trebuie să fie: (...) (e) păstrate într-o formă care să permită identificarea persoanelor vizate pentru o perioadă de timp care nu o depășește pe cea necesară scopurilor pentru care au fost colectate sau pentru care sunt ulterior prelucrate. (...)”. În consecință, va trebui stabilită o perioadă de păstrare a datelor care urmează a fi prelucrate.
- ⁽¹⁾ AEPD a făcut o interpretare similară în contextul unei consultări primite din partea OLAF privind „Transferurile de date cu caracter personal către țările terțe: «adecvarea» țărilor semnatare ale Convenției 108 a Consiliului Europei (cazul 2009-0333)”, disponibilă la adresa: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Adminmeasures/2009/09-07-02_OLAF_transfer_third_countries_EN.pdf
- ⁽²⁾ Conform articolului 26 alineatul (1) din directivă, a se vedea: Grupul de lucru al articolului 29 privind protecția datelor, Document de lucru privind interpretarea comună a articolului 26 alineatul (1) din Directiva 95/46/CE, WP114, disponibil la: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_en.pdf

Drepturile persoanelor vizate

35. Comisia va trebui să prevadă mecanisme de garantare a exercitării drepturilor persoanelor vizate, precum dreptul de acces și rectificare (articolele 13 și 14 din regulament).

Obligația de a furniza informații

36. Articolele 11 și 12 din regulament conțin dispoziții referitoare la informațiile care urmează să fie furnizate persoanei vizate și specificarea momentului transmiterii informațiilor respective. Comisia va trebui să stabilească procedura de urmat precizând, de exemplu, dacă informațiile vor fi furnizate în momentul colectării datelor (de către țara terță sau chiar de către Comisie).

V. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

37. AEPD își exprimă dezamăgirea față de faptul că procedura de consultare descrisă la capitolul II nu a fost respectată.
38. AEPD recomandă eliminarea declarației de adecvare a regimului japonez inclusă la punctul 5 alineatul (1) din Expunerea de motive întrucât această declarație nu respectă cerințele Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și ale

Directivei 95/46/CE. Agenția recomandă, de asemenea, analizarea diferitelor posibilități oferite de regulament și de directivă pentru asigurarea respectării normelor privind transferurile internaționale.

39. AEPD recomandă, de asemenea, Comisiei:

- stabilirea unei perioade de păstrare a datelor cu caracter personal care urmează a fi prelucrate;
- prevederea unor mecanisme de garantare a exercitării drepturilor persoanelor vizate;
- stabilirea unei proceduri de furnizare a informațiilor către persoanele vizate.

Adoptat la Bruxelles, 12 martie 2010.

Peter HUSTINX

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor