

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Rady o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní

(2012/C 74/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

sdělení chápe jako žádost o konzultaci pro orgány a instituce Unie, jak stanoví čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001.

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 16 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na články 7 a 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů ⁽²⁾, a zejména na čl. 28 odst. 2 uvedeného nařízení,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

1. ÚVOD

1.1 Konzultace evropského inspektora ochrany údajů

1. Dne 14. listopadu 2011 přijala Komise návrh nařízení Rady o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní ⁽³⁾ (dále jen „návrh“).
2. V též den Komise odeslala návrh evropskému inspektorovi ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů toto

3. Před přijetím návrhu měl evropský inspektor ochrany údajů možnost předložit Komisi neformální připomínky. Evropský inspektor ochrany údajů je potěšen tímto procesem, který pomohl zlepšit text z hlediska ochrany údajů již v rané fázi. Některé z těchto připomínek byly v návrhu zohledněny. Evropský inspektor ochrany údajů vítá odkaz na tuto konzultaci v preambuli návrhu.
4. Evropský inspektor ochrany údajů by přesto chtěl upozornit na určité prvky, které by v textu z hlediska ochrany údajů bylo možné ještě zlepšit.

1.2 Obecné souvislosti

5. Cílem návrhu je aktualizovat ustanovení nařízení (ES) č. 2073/2004, které stanovilo právní rámec pro správní spolupráci vnitrostátních daňových orgánů v oblasti spotřebních daní (na alkohol, tabák a energetické výrobky) s cílem bojovat s podvody týkajícími se spotřebních daní. Nařízení stanovilo závazná pravidla spolupráce mezi členskými státy, zavedlo automatické a spontánní výměny informací (vedle výměny informací na základě žádosti) a umožnilo vnitrostátním příslušným orgánům vyměňovat si navzájem informace, zejména elektronickou cestou. Nařízení rovněž stanovilo podmínky spolupráce s Komisí.
6. Tato ustanovení je nutno revidovat, aby se zohlednily úpravy elektronického systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (Excise Movement and Control System, dále jen „EMCS“), jejichž cílem je zavést elektronický systém pro přepravu a sledování

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

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 730 v konečném znění.

výrobků podléhajících spotřební dani. Cílem návrhu je také i) aktualizovat jazyk nařízení; ii) odstranit ustanovení, která již nejsou relevantní, a zajistit logičtější strukturu textu a iii) zjednodušit právní rámec a zvýšit jeho účinnost.

7. V této souvislosti probíhá různými způsoby zpracování osobních údajů. Členské státy si navzájem, s Komisí i se třetími zeměmi ⁽¹⁾ vyměňují informace o subjektech obchodujících se zbožím podléhajícím spotřební dani, kterými mohou být fyzické nebo právnické osoby, jakož i jiné informace obchodní povahy, vedle informací o podezřeních na trestné činy související s porušením právních předpisů o spotřební dani nebo o ověřených trestných činech tohoto druhu.
8. Toto stanovisko se soustředí na ty aspekty návrhu, které mají vliv na ochranu údajů.

2. ANALÝZA NÁVRHU

2.1 Odkaz na směrnici 95/46/ES

9. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že 18. bod odůvodnění návrhu výslovně zmiňuje, že zpracovávání osobních údajů Komisí upravuje nařízení (ES) č. 45/2001 a že zpracovávání příslušnými orgány členských států upravuje směrnice 95/46/ES.
10. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž vítá odkaz na použitelnost vnitrostátních právních předpisů pro ochranu údajů v čl. 28 odst. 4 návrhu. Toto ustanovení by však mělo přesněji odkazovat na „zpracování osobních údajů“ a nikoli jen na „uchovávání a výměnu informací“. Takový odkaz je upřednostňován z toho důvodu, že termín „zpracovávání“ znamená jakoukoli operaci spojenou s danou informací, a zahrnuje tedy i všechny kroky při využití informace od shromáždění po jakékoli další použití podle odstavců 2 a 3. To je důležité, protože použití osobních údajů pro jiné účely, než pro které byly údaje původně shromážděny, podléhá přísným podmínkám podle článků 6 a 7 směrnice 95/46/ES.

2.2 Definice kategorií údajů, které mají být vyměňovány

11. Návrh rozlišuje mezi dvěma druhy výměny informací: „Spolupráce na základě žádosti“ (kapitola II) a „Výměna informací bez předchozí žádosti“ (kapitola III). Evropský inspektor ochrany údajů však konstatuje, že nařízení neupřesňuje kategorie údajů, které mají být vyměňovány. V obou případech (na žádost a bez předchozí žádosti) se uvádí, že obsah dokladů v rámci vzájemné správní pomoci stanoví Komise formou prováděcích aktů (čl. 9 odst. 2 a čl. 16 odst. 3).
12. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby byl do návrhu samého vložen obecný popis kategorií údajů, které

si mohou příslušné orgány vyměňovat, protože určuje oblast použití podstatných prvků nařízení. Tuto záležitost nelze řešit prováděcím aktem.

13. Kromě toho by měl být evropský inspektor ochrany údajů konzultován před přijetím prováděcích opatření, která by mohla mít dopad na ochranu osobních údajů. Tato povinnost by měla být v textu návrhu upřesněna.

2.3 Zpracování citlivých údajů

14. S ohledem na cíl návrhu je pravděpodobné, že budou zpracovávány údaje týkající se podezření na případy podvodu. Evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje, že údaje o podezřeních ze spáchání trestného činu data lze zpracovávat pouze pod kontrolou orgánu veřejné moci ⁽²⁾ nebo pokud právní předpisy stanoví zvláštní ochranná opatření ⁽³⁾, protože tyto údaje jsou považovány za citlivé údaje vyžadující zvláštní ochranu. Ochranná opatření týkající se povoleného použití těchto informací (například přísnější přístupová práva, přísnější bezpečnostní opatření včetně posouzení dopadu na soukromí, bezpečnostní plán a pravidelné audity) by měla být vložena do textu nařízení.
15. Dále by evropský inspektor ochrany údajů rád upozornil na to, že zpracování těchto citlivých údajů může podléhat předběžné kontrole ze strany evropského inspektora ochrany údajů nebo vnitrostátních orgánů pro ochranu údajů.

2.4 Kvalita údajů a práva subjektů údajů

16. Návrh zavádí povinnost členských států vést v elektronické databázi rejstřík všech hospodářských subjektů, které jsou oprávněnými skladovateli nebo registrovanými příjemci či odesílateli. Informace obsažené v rejstřících by si členské státy automaticky vyměňovaly prostřednictvím ústředního rejstříku řízeného Komisí (viz čl. 19 odst. 4).
17. Čl. 19 odst. 3 vyžaduje, aby ústřední kontaktní orgán pro spotřební daně nebo kontaktní útvar každého členského státu zajistil, aby informace obsažené v národních rejstřících byly úplné, přesné a aktuální. Evropský inspektor ochrany údajů vítá toto ustanovení, které je v souladu se zásadou kvality údajů zakotvenou ve směrnici 95/46/ES ⁽⁴⁾ i v nařízení (ES) č. 45/2001 ⁽⁵⁾.
18. Článek 20 návrhu objasňuje, že hospodářské subjekty mají právo ověřit veřejně přístupné informace v centrální databázi spravované Komisí (SEED on Europa) týkající se jejich povolení tak, že zadají své číslo povolení pro účely spotřební daně. Jsou rovněž výslovně oprávněny nechat opravit případné chyby ve veřejně přístupných informacích členským státem, který vydal povolení. Komise se zavazuje, že bude tyto žádosti o opravu předávat odpovídajícímu

⁽²⁾ Viz čl. 8 odst. 5 směrnice 95/46/ES.

⁽³⁾ Viz čl. 8 odst. 5 směrnice 95/46/ES a čl. 10 odst. 5 nařízení (ES) č. 45/2001.

⁽⁴⁾ Viz čl. 6 odst. 1 písm. d).

⁽⁵⁾ Viz čl. 4 odst. 1 písm. d).

⁽¹⁾ Pokud to povoluje směrnice 95/46/ES, jak uvádí čl. 32 odst. 1 návrhu.

příslušnému orgánu. Pokud jde o přístup k neveřejným informacím o hospodářských subjektech a opravy těchto údajů, k nimž Komise nemá přístup, musí se hospodářský subjekt obrátit na odpovídající příslušný orgán. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že návrh výslovně uděluje a upravuje práva subjektů údajů na přístup a opravu osobních údajů, které se jich týkají.

19. Avšak čl. 28 odst. 4 druhý pododstavec uvádí, že členské státy omezí práva na informace a přístup a zveřejnění operací zpracování⁽¹⁾ na rozsah, který je nezbytný k ochraně „významných hospodářských nebo finančních zájmů“ členských států a Evropské unie včetně měnové, rozpočtové a daňové oblasti⁽²⁾. To představuje omezení některých důležitých prvků práva na ochranu údajů podle článku 8 Listiny základních práv Unie. Zakonodárce musí jasně prokázat nezbytnost a přiměřenost těchto omezení. Kromě toho musí být v návrhu nebo v bodě odůvodnění upřesněny konkrétní situace, v nichž jsou taková omezení potřebná.

2.5 Uchovávání údajů

20. Čl. 21 odst. 1 návrhu zavádí povinnost uchovávat informace týkající se přepravy uvnitř Společenství po dobu nejméně tří let v závislosti na politice uchovávání údajů příslušného orgánu, aby tyto informace mohly být použity pro postupy stanovené v nařízení.
21. Evropský inspektor ochrany údajů vítá povinnost po této době vymazat nebo anonymizovat veškeré osobní údaje (viz čl. 21 odst. 2). Návrh by však měl přesně stanovit nejen minimální dobu uchování údajů, ale i maximální dobu, po kterou lze takové údaje uchovávat. Kromě toho by měla být odůvodněna a prokázána nezbytnost uchování osobních údajů po tuto dobu, přinejmenším v bodech odůvodnění návrhu.

2.6 Mezinárodní předávání

22. Čl. 32 odst. 1 návrhu uvádí, že v případech operací, které se jeví být v rozporu s právními předpisy o spotřební dani, mohou být informace získané podle návrhu sděleny třetí zemi, jestliže platí všechny níže uvedené podmínky:

- jestliže je dotčená třetí země právně zavázána poskytnout pomoc nezbytnou ke shromáždění důkazů o protiprávní povaze operací,
- jestliže k tomu v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy vydaly souhlas příslušné orgány, které informace poskytnou,

- jestliže je to v souladu se směrnicí 95/46/ES a vnitrostátními právními opatřeními k provedení směrnice,
- jestliže jsou údaje předávány ke stejným účelům, pro něž byly shromážděny.

23. Evropský inspektor ochrany údajů vítá odkaz na použitelnost právních předpisů o ochraně údajů a omezení rozsahu předávání údajů o konkrétních operacích, u nichž existuje podezření, že porušují právní předpisy o spotřební dani. Protože to však bude znamenat zpracovávání citlivých údajů, bude muset být předání údajů v souladu i s vnitrostátními právními předpisy prováděcími článkem 8 směrnice 95/46/ES (viz bod 2.3).
24. Evropský inspektor ochrany údajů také vítá, že údaje mohou být předávány jen ke stejným účelům, pro něž byly shromážděny. V návrhu by však měly být výslovně uvedeny konkrétní účely, pro které lze údaje předávat do třetích zemí, a kategorie údajů, které lze předávat, a údaje by zásadně měly být omezeny na boj s porušováním právních předpisů o spotřební dani. Rovněž by mělo být upřesněno, že předávání osobních údajů do třetích zemí mohou provádět pouze vnitrostátní daňové orgány.
25. Evropský inspektor ochrany údajů také připomíná, že podle směrnice 95/46/ES jsou předání do třetích zemí zásadně povolena pouze v případě, že v přijímající zemi je zajištěna přiměřená úroveň ochrany. Předávání do zemí, které nezajišťují přiměřenou úroveň ochrany, lze odůvodnit, pouze pokud se použijí výjimky podle článku 26 směrnice 95/46/ES, například jestliže je předání nezbytné nebo se stává právně závazným pro zachování důležitého veřejného zájmu⁽³⁾. Tuto výjimku však lze použít pouze v případě, že příslušné předání je v zájmu orgánů členského státu EU a nikoli jen orgánů přijímající země⁽⁴⁾. V každém případě by výjimky měly být používány pouze individuálně, což znamená, že na základě výjimky z důvodu veřejného zájmu by neměla být prováděna žádná hromadná nebo systematická předávání údajů.

26. Kromě toho by příslušné právní závazky dané třetí zemí měly obsahovat zvláštní ochranná opatření týkající se ochrany soukromí a osobních údajů a výkonu těchto práv ze strany subjektů údajů.

3. ZÁVĚR

27. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že návrh výslovně odkazuje na použitelnost směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001 na operace zpracování osobních údajů upravené nařízením. Navrhuje zpřesnění tohoto odkazu.

⁽¹⁾ Viz článek 10, čl. 11 odst. 1, článek 12 a 21 směrnice 95/46/ES.

⁽²⁾ Viz čl. 13 odst. 1 písm. e) směrnice 95/46/ES.

⁽³⁾ Podle 58. bodu odůvodnění směrnice 95/46/ES tato výjimka kryje předávání údajů mezi daňovými nebo celními orgány.

⁽⁴⁾ Viz také pracovní dokument pracovní skupiny zřízené podle článku 29 ze dne 25. listopadu 2005 o jednotném výkladu čl. 26 odst. 1 směrnice 95/46/ES ze dne 24. října 1995 (WP114), k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_cs.pdf

28. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje zohlednit tyto body s cílem zlepšit text z hlediska ochrany údajů:

- v návrhu by měly být stanoveny kategorie údajů, které si budou příslušné orgány vyměňovat,
 - evropský inspektor ochrany údajů očekává, že bude konzultován ve věci prováděcích opatření týkajících se ochrany osobních údajů,
 - do textu nařízení by měla být vložena ochranná opatření týkající se povoleného používání informací souvisejících s podezřením na případy podvodu,
 - zákonodárce musí jasně prokázat nezbytnost a přiměřenost omezení práv na informace a přístup. Kromě toho musí být v návrhu nebo v bodě odůvodnění upřesněny konkrétní situace, v nichž jsou taková omezení potřebná,
- v nařízení by měla být stanovena maximální doba uchovávání informací týkajících se přepravy uvnitř Společenství,
 - doba uchovávání údajů by měla být odůvodněna v preambuli nařízení,
 - mezinárodní předávání údajů o podezřelých operacích by měla být v souladu s články 8 a 26 směrnice 95/46/ES a měl by být upřesněn jejich rozsah, totožnost odesílatele a účel předání.

V Bruselu dne 27. ledna 2012.

Giovanni BUTTARELLI
zástupce evropského inspektora ochrany údajů