

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla

(2012/C 74/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU,

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklan,

ottaa huomioon 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ⁽¹⁾,

ottaa huomioon 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ⁽²⁾ ja erityisesti sen 28 artiklan 2 kohdan, ja

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

1. JOHDANTO**1.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen**

1. Komissio hyväksyi 14 päivänä marraskuuta 2011 ehdotuksen neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla ⁽³⁾ (jäljempänä 'ehdotus').
2. Komissio lähetti ehdotuksen samana päivänä Euroopan tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutettu tulkitsee tämän

tiedonannon pyynnöksi antaa unionin toimielimille ja elimille neuvoja asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

3. Ennen ehdotuksen hyväksymistä komissio antoi tietosuojavaltuutetulle tilaisuuden esittää siitä epäviralliset huomautuksensa. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen komission menettelyyn, sillä sen avulla tekstiä on voitu parantaa aikaisessa vaiheessa tietosuojan näkökulmasta. Jotkin huomautukset on otettu huomioon ehdotuksessa. Tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä, että ehdotuksen johdantosaan on lisätty viittaus tähän lausuntoon.
4. Tietosuojavaltuutettu haluaa kuitenkin huomauttaa joistakin tekstin osista, joita voitaisiin vielä parantaa tietosuojan kannalta.

1.2 Taustaa

5. Ehdotuksen tavoitteena on ajantasaistaa asetuksen (EY) N:o 2073/2004 säännöksiä, jotka ovat oikeudellinen kehys kansallisten veroviranomaisten hallinnolliselle yhteistyölle valmisteverojen estämiseksi (alkoholi, tupakka ja energia tuotteet). Asetus sisältää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä koskevat sitovat säännöt sekä säännökset automaattisesta ja oma-aloitteisesta tietojenvaihdosta (pyynnöstä tehtävä tietojenvaihto mukaan luettuna), ja siinä valtuutetaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vaihtamaan keskenään tietoja muun muassa sähköisillä välineillä. Lisäksi asetuksessa määritetään edellytykset komission kanssa tehtävälle yhteistyölle.
6. Näitä säännöksiä on tarpeen tarkistaa valmistevevon alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmään (jäljempänä 'EMCS') tehtyjen muutosten huomioon ottamiseksi. Järjestelmä otettiin käyttöön tuotteiden liikkuvuuden ja valvonnan tietokoneistamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on i) saattaa asetuksen kieliasu ajan tasalle, ii) poistaa säännökset, joilla ei enää

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 730 lopullinen.

ole merkitystä, ja johdonmukaistaa tekstin rakennetta sekä iii) yksinkertaistaa sääntelykehystä, jotta siitä saataisiin en-
tistä tehokkaampi.

7. Järjestelmässä käsitellään henkilötietoja monessa eri yhteydessä. Jäsenvaltiot vaihtavat toisten jäsenvaltioiden, komission ja kolmansien maiden kanssa ⁽¹⁾ tietoja valmisteveron alaisilla tuotteilla kauppa käyvistä, jotka voivat olla luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Lisäksi vaihdetaan muita kaupallisia tietoja sekä tietoja epäilyistä tai todetuista valmisteverolainsäädännön rikkomisista.

8. Tässä lausunnossa keskitytään lähinnä niihin ehdotuksen osiin, jotka vaikuttavat tietosuojaan.

2. EHDOTUKSEN ARVIOINTI

2.1 Viittaus direktiiviin 95/46/EY

9. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen ehdotuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleen nimenomaiseen mainintaan siitä, että henkilötietojen käsittelyä komissiossa säännellään asetuksella (EY) N:o 45/2001 ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa käsittelyä direktiivillä 95/46/EY.
10. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen myös ehdotuksen 28 artiklan 4 kohdan viittaukseen jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädännön sovellettavuudesta. Kyseisessä säännöksessä olisi kuitenkin täsmällisempää viitata "henkilötietojen käsittelyyn" kuin "tietojen talletukseen ja vaihtoon". Tällainen viittaus olisi suositeltava, koska ilmauksella "käsittely" viitataan mihin tahansa tietojenkäsittelytoimiin, joihin sisältyvät kaikki tietojen käytön vaiheet keruusta aina 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuun myöhempään käyttöön asti. Tämä on tärkeä täsmentää, koska direktiivin 95/46/EY 6 ja 7 artiklassa asetetaan tiukat edellytykset henkilötietojen käytölle muihin tarkoituksiin kuin niihin, joihin ne on alun perin kerätty.

2.2 Tietojenvaihdon piiriin kuuluvien tietoluokkien määrittely

11. Ehdotuksessa erotetaan kaksi tietojenvaihdon muotoa: "Pyynnöstä tehtävä yhteistyö" (II luku) ja "Tietojenvaihto ilman edeltävää pyyntöä" (III luku). Tietosuojavaltuutettu panee kuitenkin merkille, ettei asetuksen tekstissä ole täsmennetty, mihin tietoluokkiin kuuluvia tietoja voidaan vaihtaa. Kummankin tietojenvaihtomuodon (tietojenvaihto pyynnöstä ja tietojenvaihto ilman edeltävää pyyntöä) tapauksessa ainoastaan todetaan, että komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä määrittääkseen keskinäistä virka-apua koskevien asiakirjojen sisällön (9 artiklan 2 kohta ja 16 artiklan 3 kohta).
12. Tietosuojavaltuutettu suosittelee, että itse ehdotukseen lisätäisiin yleinen kuvaus siitä, mihin tietokategorioihin kuuluvia tietoja toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa,

koska näin määritetään asetuksen keskeisten elementtien soveltamisala. Sitä ei voida määrittää täytäntöönpanosäädöksillä.

13. Tietosuojavaltuutettua on kuultava ennen sellaisten täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä, jotka voivat vaikuttaa henkilötietojen suojaan. Tämä velvoite olisi sisällytettävä itse ehdotuksen tekstiin.

2.3 Arkaluonteisten tietojen käsittely

14. Ehdotuksen tavoitteen huomioon ottaen on todennäköistä, että järjestelmässä käsitellään petosepäilyihin liittyviä tietoja. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että rikosepäilyihin liittyviä tietoja voidaan käsitellä ainoastaan julkisen viranomaisen valvonnassa ⁽²⁾ tai noudattaen erityisiä kansallisissa lainsäädännössä säädettyjä suojatoimia ⁽³⁾, koska niitä pidetään erityissuojaa vaativina arkaluonteisina tietoina. Asetuksen tekstiin olisi sisällytettävä näiden tietojen sallitussa käytössä noudatettavista suojatoimista (esim. rajoitetut käyttöoikeudet, tiukat turvatoimet, kuten yksityisyyden suojaa koskeva vaikutusarviointi, turvasuunnitelma ja säännölliset tarkastukset).
15. Tietosuojavaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan tietosuojavaltuutetun tai kansallisten tietosuojaviranomaisten on ehkä tarkastettava ennakolta tällaisten arkaluonteisten tietojen käsittely.

2.4 Tietojen laatu ja rekisteröidyn oikeudet

16. Ehdotuksessa veloitetaan jäsenvaltiot pitämään sähköistä tietokantaa kaikista talouden toimijoista, jotka toimivat valtuutettuina varastonpitäjinä ja rekisteröityinä vastaanottajina tai lähettäjinä. Rekistereissä olevat tiedot vaihdettaisiin automaattisesti jäsenvaltioiden välillä komission hoitaman keskusrekisterin kautta (ks. 19 artiklan 4 kohta).
17. Ehdotuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion valmisteveroalan keskusyhteystoimiston tai yhteysviranomaisen on varmistettava, että kansallisissa rekistereissä olevat tiedot ovat täydelliset, tarkat ja ajantasaiset. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen tähän säännökseen, joka on sekä direktiivissä 95/46/EY ⁽⁴⁾ että asetuksessa (EY) N:o 45/2001 ⁽⁵⁾ vahvistetun tietojen laatua koskevan periaatteen mukainen.
18. Ehdotuksen 20 artiklassa selitetään, että talouden toimijoilla on oikeus tarkastaa komission hoitamassa keskustietokannassa (SEED-on-Europe-palvelu) julkisesti saatavilla olevat lupiaan koskevat tiedot syöttämällä järjestelmään oman valmisteveronumeronsa. Lisäksi toimijoille annetaan nimenomaisesti oikeus pyytää luvan myöntänyttä jäsenvaltiota korjaamaan julkisissa tiedoissa olevat virheet. Komissio sitoutuu välittämään tietojen korjaamista koskevat pyynnöt toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos talouden toimija haluaa tutustua sellaisiin talouden toimijoihin koskeviin ei-julkisiin

⁽²⁾ Ks. direktiivi 95/46/EY 8 artiklan 5 kohta.

⁽³⁾ Ks. direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 5 kohta ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 10 artiklan 5 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. 6 artiklan 1 kohdan d alakohta.

⁽⁵⁾ Ks. 4 artiklan 1 kohdan d alakohta.

⁽¹⁾ Noudattaen direktiiviä 95/46/EY, kuten ehdotuksen 32 artiklan 1 kohdassa säädetään.

tietoihin, joihin komissiolla ei ole pääsyä, ja pyytää niihin korjauksia, toimijan on käännettävä asiaankuuluvan toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa myönnetään rekisteröidyille nimenomaisesti tiedonsaantioikeus ja oikeus pyytää korjauksia itseään koskeviin tietoihin.

19. Ehdotuksen 28 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa kuitenkin todetaan, että jäsenvaltioiden on rajoitettava tiedonsaantioikeutta ja käsittelytoimien julkisuutta ⁽¹⁾ siinä määrin kuin se on tarpeen jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille ”tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun” suojaamiseksi, myös rahaa, talousarviota ja verotusta koskevista asioista ⁽²⁾. Näillä säännöksillä rajoitetaan joitakin tietosuojaoikeuden keskeisiä näkökohtia, jotka on määriteltä unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Lainsäätäjän on osoitettava selvästi näiden rajoitusten tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus. Lisäksi ehdotuksen tekstissä tai ainakin sen johdanto-osassa olisi määriteltävä tilanteet, joissa tällaisia rajoituksia tarvitaan.

2.5 Tietojen säilyttäminen

20. Ehdotuksen 21 artiklan 1 kohdassa veloitetaan pitämään unionin sisäisiä siirtoja koskevat tiedot saatavilla vähintään kolmen vuoden ajan toimivaltaisen viranomaisen tietojen säilyttämiskäytännön mukaisesti, jotta tällaisia tietoja voitaisiin käyttää asetuksessa säädettyissä menettelyissä.
21. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa veloitetaan joko tuhoamaan tiedot tai muuttamaan niitä siten, että niistä ei voi tunnistaa yksityishenkilöitä säilyttämisaajan päätyttyä (ks. 21 artiklan 2 kohta). Ehdotuksessa olisi kuitenkin määriteltävä vähimmäisaajan lisäksi myös enimmäisaika tietojen säilyttämiselle. Lisäksi ainakin ehdotuksen johdanto-osassa olisi perusteltava ja osoitettava, miksi henkilötietoja on tarpeen säilyttää tämän ajanjakson ajan.

2.6 Kansainväliset siirrot

22. Ehdotuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannelle maalle voidaan toimittaa ehdotuksen nojalla saatuja tietoja liiketoimista, jotka näyttävät rikkovan valmisteverolainsäädäntöä, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

- jos asianomainen kolmas maa on oikeudellisesti sitoutunut antamaan apua, joka on tarpeen todisteiden keräämiseksi liiketoimien säännönvastaisesta luonteesta;
- jos tiedot toimittaneet toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet tietojen toimittamiseen suostumuksensa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti;

— jos tietojen toimittaminen on direktiivin 95/46/EY ja sen kansallisten täytäntöönpanosäännösten mukaista;

— jos tiedot toimitetaan samoihin tarkoituksiin, joihin ne on kerätty.

23. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen viittauksiin tietosuojalainsäädännön sovellettavuudesta ja tiedonsiirtojen rajoittamisesta ainoastaan sellaisiin liiketoimiin, joiden epäillään rikkovan valmisteverolainsäädäntöä, mutta koska tässä yhteydessä käsitellään arkaluonteisia tietoja, tiedonsiirron on oltava myös direktiivin 95/46/EY 8 artiklan kansallisten täytäntöönpanosäännösten mukaista (ks. edellä 2.3 kohta).

24. Tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti myös siihen, että tietoja saa toimittaa vain samoihin tarkoituksiin, joita varten ne on kerätty. Ehdotuksessa olisi kuitenkin vielä nimenomaisesti täsmennettävä, mihin tarkoituksiin kolmansille maille voidaan siirtää tietoja ja millaisia tietoja tietojenvaihto voi koskea. Periaatteessa tiedonsiirto olisi rajoitettava valmisteverolainsäädännön rikkomusten torjuntaan. Ehdotuksessa olisi myös täsmennettävä, että henkilötietoja voivat siirtää ainoastaan kansalliset veroviranomaiset.

25. Tietosuojavaltuutettu muistuttaa myös, että direktiivin 95/46/EY mukaan tietojen siirtäminen kolmansiin maihin on periaatteessa sallittua ainoastaan, jos vastaanottajamaassa on riittävä tietosuojaa, on perusteltua ainoastaan direktiivin 95/46/EY 26 artiklassa säädettyissä poikkeustapauksissa, esimerkiksi jos siirto on tarpeen tai lain vaatima tärkeän yleisen edun turvaamiseksi ⁽³⁾. Tätä poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain, jos siirrosta on etua vastaanottajamaan viranomaisten lisäksi myös EU:n jäsenvaltion viranomaisille ⁽⁴⁾. Poikkeuksia olisi joka tapauksessa sovellettava ainoastaan tapauskohtaisesti. Tämä tarkoittaa, etteivät massiiviset tai järjestelmälliset tiedonsiirrot voi koskaan perustua yleisen edun turvaamista koskevaan poikkeukseen.

26. Lisäksi kolmannen maan antamaan oikeudelliseen sitoumukseen olisi sisällyttävä suojatoimia, joilla turvataan yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä rekisteröityjen mahdollisuus käyttää näitä oikeuksia.

3. PÄÄTELMÄT

27. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen, että ehdotuksessa viitataan nimenomaisesti direktiivin 95/46/EY ja asetuksen (EY) N:o 45/2001 sovellettavuuteen asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelyssä. Hän kuitenkin ehdottaa, että tätä viittausta vielä täsmennettäisiin.

⁽¹⁾ Ks. direktiivin 95/46/EY 10 artikla, 11 artiklan 1 kohta, 12 ja 21 artikla.

⁽²⁾ Ks. direktiivin 95/46/EY 13 artiklan 1 kohdan e alakohta.

⁽³⁾ Direktiivin 95/46/EY johdanto-osan 58 perustelukappaleen mukaan tämä poikkeus koskee vero- tai tullihallinnon viranomaisten tietojenvaihtoa.

⁽⁴⁾ Ks. myös 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän valmisteluasiakirja direktiivin 95/46/EY 26 artiklan 1 kohdan yhteisestä tulkinasta (WP114), 25 päivänä marraskuuta 2005, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_en.pdf

28. Tietosuojavaltuutettu esittää seuraavat suositukset ehdotuksen tekstin parantamiseksi tietosuojan kannalta:

- ehdotuksessa olisi määriteltävä, millaisia tietoja toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa;
- tietosuojavaltuutettu odottaa, että häntä kuullaan kaikista henkilötietojen suojaan liittyvistä täytäntöönpanotoimista;
- asetuksen tekstiin olisi lisättävä petosepäilyjä koskevien tietojen sallitussa käytössä noudatettavat suojatoimet;
- lainsäätäjän on osoitettava selkeästi tiedonsaantioikeuden rajoitusten tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus; lisäksi ehdotuksen tekstissä tai sen johdanto-osassa olisi erikseen täsmennettävä tilanteet, joissa tällaiset rajoitukset voivat olla tarpeen;
- asetuksessa olisi määriteltävä enimmäisajat unionin sisäisiä siirtoja koskevien tietojen säilyttämiselle;
- säilytysaika olisi perusteltava ehdotuksen johdanto-osassa;
- epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen kansainvälisissä siirroissa olisi noudatettava direktiivin 95/46/EY 8 ja 26 artiklaa, ja niiden soveltamisala, lähettäjän henkilöllisyys ja tietojen käyttötarkoitus olisi täsmennettävä.

Tehty Brysselissä 27 päivänä tammikuuta 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Euroopan apulaistietosuojavaltuutettu