

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietosuojadirektiivin tehokkaampaa täytäntöönpanoa koskevan työohjelman seurannasta

(2007/C 255/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

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

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ⁽²⁾ ja erityisesti sen 41 artiklan,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. JOHDANTO

1. Komissio lähetti 7. maaliskuuta 2007 Euroopan tietosuojavaltuutetulle tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietosuojadirektiivin tehokkaampaa soveltamista koskevan työohjelman seurannasta ⁽³⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa tämän lausunnon asetuksen (EY) N:o 45/2001 41 artiklan mukaisesti.

2. Tiedonannossa vahvistetaan direktiivin 95/46/EY ⁽⁴⁾ merkitys ratkaisevana käänteenä henkilötietojen suojan kehityksessä, ja siinä käsitellään direktiiviä ja sen soveltamista kolmessa luvussa: mennyt, nykyhetki ja tulevaisuus. Tiedonannon keskeinen johtopäätös on, että direktiiviä ei tulisi muuttaa. Direktiivin soveltamista olisi tehostettava edelleen muilla politiikan välineillä, joista useimmat eivät ole luonteeltaan sitovia.

3. Euroopan tietosuojavaltuutettu noudattaa tässä lausunnossa tiedonannon rakennetta. Euroopan tietosuojavaltuutettu on ennen kaikkia samaa mieltä tiedonannon keskeisestä johtopäätöksestä, jonka mukaan direktiiviä ei tulisi muuttaa.

4. Euroopan tietosuojavaltuutetun kanta perustuu kuitenkin myös käytännön syihin. Euroopan tietosuojavaltuutetun lähtökohdat ovat seuraavat:

— Lyhyellä aikavälillä toimissa on parasta keskittyä direktiivin täytäntöönpanon tehostamiseen. Tiedonannossa osoitetun mukaisesti täytäntöönpanoa on vielä mahdollista tehostaa huomattavasti.

— Pidemmällä aikavälillä näyttää väistämättömältä muuttaa direktiiviä säilyttäen kuitenkin sen keskeiset periaatteet.

— Tarkistukselle olisi asetettava jo nyt selkeä päivämäärä, jotta muutosehdotuksia voidaan valmistella jo nyt.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Jäljempänä: 'tiedonanto'.

⁽⁴⁾ Jäljempänä: 'direktiivi'.

5. Nämä lähtökohdat ovat keskeisiä, koska direktiivi toimii dynaamisessa ympäristössä. Ensinnäkin Euroopan unioni muuttuu: tietojen vapaasta liikkuvuudesta jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä on tullut tärkeää ja tulee yhä tärkeämpää. Yhteiskuntakin muuttuu. Tietoyhteiskunta kehittyy, ja siinä on yhä enemmän valvontayhteiskunnan piirteitä⁽³⁾. Tämän uuden todellisuuden huomioon ottaminen täysin tyydyttävällä tavalla edellyttää yhä tehokkaampaa henkilötietojen suojaa.

tapauksissa yksityisten osapuolten osallistuminen on aktiivista. EU-sopimuksen kolmatta pilaria (ala, johon direktiiviä ei sovelleta) koskevasta rajasta tulee toisaalta tärkeämpi ja toisaalta häilyvämpi. Joissakin tapauksissa on jopa vaarana, että henkilötiedoilla ei ole ensimmäisen pilarin eikä kolmannen pilarin välineiden takaamaa suojaa (lainsäädäntöaukko).

— Tietosuojan ja lain soveltamisen valvonnan osalta uudistusopimuksen voimaantulon seuraukset toteutuvat näillä näkymin vuonna 2009.

II. LAUSUNNOSSA KÄSITELLYT NÄKÖKOHDAT

6. Euroopan tietosuojavalvuttettu käsittelee tiedonantoa koskevassa arvioinnissaan seuraavia näkökohtia, jotka ovat kyseisten muutosten kannalta olennaisia:

— Itse direktiivin täytäntöönpanon tehostaminen: miten tehostaa tietosuojaa? Tehostamiseen tarvitaan erilaisia politiikan välineitä, jotka vaihtelevat paremmasta viestinnästä yhteiskunnan kanssa tietosuojalainsäädännön soveltamisen tiukempaan valvontaan.

— Vuorovaikutus teknologian kanssa: uuden teknologian kehitys, kuten tietojenvaihdon kehitys, RFID-järjestelmät ja biometriikan ja henkilöllisyyden tunnistamisjärjestelmät, vaikuttaa selkeästi vaatimuksiin laatia tietosuojaa koskeva tehokas säädöskehys. Yksilön henkilötietojen tehokas suoja voi myös asettaa rajoituksia uuden teknologian käytölle. Vuorovaikutus on näin ollen kaksipuolista: uusi teknologia vaikuttaa lainsäädäntöön, joka vuorostaan vaikuttaa teknologiaan.

— Euroopan unionin ulkorajoihin liittyvät yleismaailmalliset yksityisyyden suoja ja lainkäyttöaluetta koskevat kysymykset. Yhteisön lainsäätäjän lainkäyttöalue rajoittuu Euroopan unionin alueeseen, mutta ulkorajoilla on vähemmän merkitystä, kun on kyse tietovirroista. Talous on yhä enemmän riippuvainen maailmanlaajuisista verkoista. Euroopan unioniin sijoittautuneet yritykset ulkoistavat yhä useammin toimintojaan, henkilötietojen käsittely kolmansissa maissa mukaan lukien. Lisäksi SWIFT- ja PNR-tapaukset vahvistavat, että muilla lainkäyttöalueilla on kiinnostusta EU:sta peräisin oleviin tietoihin. Yleisesti ottaen sillä, missä käsittely fyysisesti tapahtuu, on vähemmän merkitystä.

— Tietosuoja ja lain soveltamisen valvonta: viimeaikaisten yhteiskuntaan kohdistuneiden uhkien, liittyivätpä ne terrorismiin tai eivät, johdosta on lisätty (pyydetty lisäämään) lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia kerätä, tallentaa ja vaihtaa henkilötietoja. Joissakin

III. MENNYT JA NYKYHETKI

7. Tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosta 15. toukokuuta 2003 annettu ensimmäinen kertomus sisälsi direktiivin tehokkaampaa soveltamista koskevan työohjelman, jossa lueteltiin kymmenen vuosina 2003 ja 2004 toteutettavaa aloitetta. Tiedonannossa kuvataan, miten kukin näistä aloitteista on pantu täytäntöön.

8. Työohjelmaan kuuluvia toimia koskevan analyysin perusteella tiedonannossa esitetään myönteinen arvio direktiivin täytäntöönpanossa saavutetuista parannuksista. Komission arviossa, josta esitetään yhteenveto tiedonannon luvun 2 otsikoissa (tämänhetkinen tilanne), todetaan pääasiassa, että: täytäntöönpano on parantunut, vaikka eräissä jäsenvaltioissa se on kuitenkin ollut puutteellista; joskus eroja esiintyy edelleen mutta ne johtuvat lähinnä direktiivin jäsenvaltioille jättämästä liikkumavarasta eivätkä missään nimessä aiheuta todellisia ongelmia sisämarkkinoille. Direktiivin sisältämät oikeudelliset ratkaisut ovat osoittautuneet sisällöltään asianmukaisiksi tietosuojaa koskevan perusoikeuden takaamiseksi teknologian kehitys ja yleisen edun asettamat vaatimukset huomioon ottaen.

9. Euroopan tietosuojavalvuttettu on yhtä mieltä myönteisen arvion pääkohdista. Euroopan tietosuojavalvuttettu myöntää, että rajat ylittävien tietovirtojen alalla on toteutettu merkittäviä toimia: kolmansien maiden tietosuojan riittävyden toteavat päätökset, uudet vakiosopimuslausekkeet, konsernin sisäisten sitovien sääntöjen hyväksyminen, direktiivin 26 artiklan 1 kohdan yhtenäisemmän tulkinnan pohtiminen ja 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti annettavien ilmoitusten parantaminen helpottavat kaikki henkilötietojen kansainvälisiä siirtoja. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö⁽⁶⁾ on kuitenkin osoittanut, että tällä erittäin tärkeällä alalla riittää vielä tehtävää, jotta voidaan ottaa huomioon sekä teknologiassa että lain soveltamisen valvonnan tapahtuva kehitys.

⁽³⁾ Ks. tämän lausunnon kohta 37.

⁽⁶⁾ Erityisesti asioissa Lindqvist (ks. alaviite 15) ja PNR (ks. alaviite 17) annettu tuomio.

10. Tiedonannossa osoitetaan myös, että valvonta ja tiedotus ovat keskeisiä kysymyksiä edistettäessä tehokkaampaa täytäntöönpanoa ja niitä voitaisiin hyödyntää enemmän. Lisäksi parhaiden käytäntöjen vaihdolla ja ilmoitusten ja tiedotusta koskevien säännösten yhdenmukaistamisella on onnistuttu karsimaan byrokratiaa ja vähentämään yrityksille aiheutuvia kustannuksia
11. Lisäksi menneen analysointi vahvistaa sen, että tehostaminen ei onnistu ilman, että siihen osallistuu monia sidosryhmiä. Komissio, tietosuojaviranomaiset ja jäsenvaltiot ovat keskeisiä toimijoita useimmissa toteutetuista toimista. Yksityisillä osapuolilla on kuitenkin yhä kasvava merkitys erityisesti, kun on kyse itsesääntelyn ja eurooppalaisten käytäntöjen edistämisestä tai yksityisyyden suojaa parantavien teknologioiden kehittämisestä.

IV. TULEVAISUUS

A. Johtopäätös: direktiiviä ei ole tarpeen muuttaa nyt

12. Monet syyt puoltavat komission johtopäätöstä, jonka mukaan nykyiset olosuhteet huomioon ottaen ja lyhyellä aikavälillä ei ole tarpeen harkita direktiivin muuttamista koskevaa ehdotusta.
13. Komissio esittää väitteensä perusteeksi kaksi syytä. Ensinnäkin direktiivin koko potentiaalia ei ole vielä täysin hyödynnetty. Direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden lainkäyttöalueilla voidaan vielä huomattavasti tehostaa. Toiseksi komissio toteaa, että vaikka direktiivi jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa, ei ole näyttöä siitä, että siitä aiheutuisi todellisia ongelmia sisämarkkinoille.
14. Mainituista kahdesta syystä komissio muotoilee johtopäätöksensä seuraavasti. Se esittää, mitä direktiivillä pitäisi tehdä korostaen luottamuksen varmistamista, minkä jälkeen se toteaa, että direktiivi toimii myös vertailukohtana, sitä voidaan soveltaa teknologiasta riippumatta ja se tarjoaa edelleen kestävän ja tarkoituksenmukaisen ratkaisun ⁽⁷⁾.
15. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen johtopäätöksen muotoiluun, mutta katsoo, että sitä voitaisiin lujittaa edelleen kahdella lisäperusteella:

- ensinnäkin direktiivin luonne,
- toiseksi unionin lainsäädäntöpolitiikka.

Direktiivin luonne

16. Luonnollisten henkilöiden perusoikeus henkilötietojensa suojaan tunnustetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, ja se vahvistetaan muun muassa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä 28. tammikuuta 1981 tehdystä Euroopan neuvoston

yleissopimuksessa 108. Direktiivi on yleinen kehys, joka sisältää kyseisen perusoikeuden keskeiset tekijät konkreettisten ja laajentaen yleissopimukseen sisältyviä oikeuksia ja vapauksia ⁽⁸⁾.

17. Perusoikeudella pyritään suojelemaan kansalaista kaikissa olosuhteissa demokraattisessa yhteiskunnassa. Perusoikeuden keskeisiä tekijöitä ei pitäisi voida helposti muuttaa yhteiskunnallisten tapahtumien tai vallassa olevien hallitusten poliittisten mieltymysten vuoksi. Esimerkiksi terroristijärjestöjen yhteiskuntaan kohdistamat uhat voivat johtaa joissakin tapauksissa erilaiseen tulokseen, koska henkilön perusoikeuteen voi olla tarpeen puuttua merkittävämmällä tavalla, mutta ne eivät koskaan saa vaikuttaa itse oikeuden keskeisiin tekijöihin tai estää yksityishenkilöä käyttämästä oikeutta tai rajoittaa sen käyttöä.

18. Direktiivin toinen piirre on, että sillä pyritään edistämään vapaata tiedonkulkua sisämarkkinoilla. Myös tätä toista tavoitetta voidaan pitää perustavana yhä laajentuvilla sisämarkkinoilla, joilla ei ole sisärajoja. Kansallisen lainsäädännön keskeisten säännösten yhdenmukaistaminen on yksi tärkeimmistä välineistä varmistettaessa kyseisten sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. Siinä konkretisoituu jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmään. Muutoksia olisi myös näistä syistä harkittava asianmukaisesti, koska ne voivat vaikuttaa keskinäiseen luottamukseen.

19. Direktiivin kolmas piirre on, että sitä on pidettävä yleisenä säädöskehysenä, johon tietyt muut erityissäädökset perustuvat. Tällaisia erityissäädöksiä ovat muun muassa yleisen säädöskehyksen täytäntöönpanotoimenpiteet sekä tietyt aloja koskevat erityissäädökset. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi 2002/58/EY ⁽⁹⁾ on yksi tällaisista erityissäädöksistä. Yhteiskunnallisten muutosten seurauksena olisi aina mahdollisuuksien mukaan muutettava täytäntöönpanotoimenpiteitä tai erityissäädöksiä eikä niiden perustana olevaa yleistä säädöskehystä.

Unionin lainsäädäntöpolitiikka

20. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan johtopäätös olla muuttamatta direktiiviä nyt on myös hyvää hallintoa ja lainsäädäntöpolitiikkaa koskevien yleisten periaatteiden looginen seuraus. Säädösehdotuksia — riippumatta siitä, onko niissä kyse yhteisön uusista toimialoista vai nykyisten lainsäädäntöjärjestelyjen muuttamisesta — olisi annettava vain, jos niiden tarve ja oikeasuhteisuus on riittävällä tavalla osoitettu. Säädösehdotuksia ei pitäisi antaa, jos samaan tulokseen päästäisiin käyttämällä muita välineitä, joiden vaikutukset eivät ole niin laajoja.

⁽⁸⁾ Direktiivin johdanto-osan 11 kappale.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37).

⁽⁷⁾ Tiedonannon ensimmäinen kokonainen kappale sivulla 9.

21. Nykyisissä olosuhteissa tarvetta direktiivin muuttamiseen tai sen oikeasuhteisuutta ei ole osoitettu. Euroopan tietosuojavaltuutettu palauttaa mieleen, että direktiivissä säädetään yhteisön oikeuden mukaisen tietosuojan yleisestä säädöskehystä. Sillä on yhtäältä suojattava yksilöiden oikeudet ja vapaudet henkilötietojen käsittelyssä ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyden suojaan ja toisaalta henkilötietojen vapaa liikkuvuus yhteisössä.
22. Yleistä säädöskehystä ei pitäisi muuttaa ennen kuin jäsenvaltiot ovat panneet sen kaikilta osin täytäntöön, ellei ole olemassa selviä merkkejä siitä, että direktiivin tavoitteita ei voida saavuttaa nykyisen kehyksen mukaisesti. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että komissio on nykytilanteessa riittävällä tavalla osoittanut, että direktiivin koko potentiaalia ei ole käytetty täysin hyväksi (ks. tämän lausunnon III luku). Vastaavasti ei ole myöskään näyttöä siitä, että tavoitteita ei voitaisi saavuttaa nykyisen kehyksen mukaisesti.
- B. Pitemmällä aikavälillä muutokset näyttävät väistämättömiltä**
23. Myös tulevaisuudessa on huolehdittava, että tietosuojaperiaatteet antavat tehokkaan suojan luonnollisille henkilöille ottaen huomioon direktiivin dynaamisen toimintaympäristön (ks. tämän lausunnon 5 kohta) ja tämän lausunnon 6 kohdassa esitetyt näkökohdat: soveltamisen tehostaminen, vuorovaikutus teknologian kanssa, maailmanlaajuinen yksityisyyden suoja ja lainkäyttöalue, tietosuoja ja lain noudattamisen valvonta sekä uudistussopimus. Tarve soveltaa tietosuojaperiaatteita kaikilta osin asettaa direktiivin tulevia muutoksia koskevat vaatimukset. Euroopan tietosuojavaltuutettu muistuttaa jälleen kerran, että pidemmällä aikavälillä direktiiviä on väistämättä muutettava.
24. Tulevien toimenpiteiden sisällön osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu esittää jo tässä vaiheessa joitakin seikkoja, jotka ovat hänen mielestään keskeisiä Euroopan unionin tulevassa tietosuojajärjestelmässä. Niihin kuuluu muun muassa seuraavaa:
- Uusia periaatteita ei tarvita mutta sen sijaan tarvitaan selvästi muita hallinnollisia järjestelyjä, jotka ovat toisaalta tehokkaita ja asianmukaisia verkottuneessa yhteiskunnassa ja joista toisaalta aiheutuu mahdollisimman vähän hallintokuluja.
 - Tietosuojalainsäädännön soveltamisalan laajuuteen ei pitäisi puuttua. Tietosuojaa olisi sovellettava kaikkeen henkilötietojen käyttöön eikä sitä saisi rajata vain arkaluonteisiin tietoihin tai tiettyihin etuihin tai erityisiin riskeihin. Toisin sanoen Euroopan tietosuojavaltuutettu ei kannata vähimmäistason lähestymistapaa tietosuojaa sovellettaessa. Tällä varmistetaan, että rekisteröityjen on mahdollista käyttää oikeuksiaan kaikissa tilanteissa.
 - Tietosuojalainsäädännön olisi edelleen otettava huomioon monet erilaiset tilanteet mutta samalla mahdollistettava tasapainoinen lähestymistapa konkreettisissa tapauksissa ottaen huomioon muut perustellut (yleiset tai yksityiset) edut sekä tarve vähentää byrokrattisia seurauksia minimiin. Tässä järjestelmässä tietosuojaviranomaisten olisi myös voitava asettaa painopisteitä ja keskittyä aloihin tai kysymyksiin, joilla on erityistä merkitystä tai jotka aiheuttavat erityisiä riskejä.
 - Järjestelmää olisi sovellettava kokonaisuudessaan henkilötietojen käyttöön lainvalvontatarkoituksia varten, vaikka asianmukaisia lisätoimenpiteitä voi olla tarpeen toteuttaa tämän alan erityisongelmien ratkaisemiseksi.
 - Tiedonsiirtoon kolmansien maiden kanssa olisi mahdollisuuksien mukaan toteutettava asianmukaisia järjestelyjä tietosuojaa koskevien yleismaailmallisten standardien mukaisesti.
25. Tiedonannossa mainitaan uuden teknologian asettamien haasteiden osalta direktiivin 2002/58/EY meneillään oleva tarkastelu ja mahdollinen tarve antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä, joilla ratkaistaan esim. Internet- ja RFID-teknologioihin liittyvät tietosuojakysymykset ⁽¹⁰⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen tarkasteluun ja muihin toimiin, vaikka katsookin, että niiden ei pitäisi liittyä yksinomaan teknologian kehitykseen vaan niissä olisi otettava huomioon koko dynaaminen toimintaympäristö ja pitkällä aikavälillä myös direktiivi 95/46/EY. Lisäksi toimet on keskitettävä. Tiedonanto jää valitettavan avoimeksi:
- Tiedonannon 3 luvussa mainittujen toimien toteuttamiselle ei ole asetettu määräaika.
 - Direktiivin soveltamisesta annettavalle kertomukselle ei ole asetettu määräaika. Direktiivin 33 artiklan mukaan komissio laatii kertomuksen ”säännöllisin väliajoin” mutta siinä ei kuitenkaan määritellä näitä väliaikoja.
 - Toimeksiantoa ei ole: tiedonannossa ei anneta mahdollisuutta mitata suunniteltujen toimien toteuttamista. Siinä yksinkertaisesti viitataan vuonna 2003 esitettyyn työohjelmaan.
 - Ohjeita pidemmän aikavälin toimia varten ei anneta.
- Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että komissio tarkentaa näitä seikkoja.

⁽¹⁰⁾ Tiedonannon s. 11.

V. TULEVIA MUUTOKSIA KOSKEVAT NÄKYMÄT

A. Täysimääräinen täytäntöönpano

26. Tulevien muutosten edellytyksenä on oltava, että direktiivin nykyiset säännökset on pantu kaikilta osin täytäntöön. Täytäntöönpano alkaa direktiivin oikeudellisten vaatimusten noudattamisesta. Tiedonannossa todetaan ⁽¹¹⁾, että jotkut jäsenvaltiot eivät ole panneet täytäntöön eräitä tärkeitä direktiivin säännöksiä, joilla tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti valvontaviranomaisten riippumattomuutta koskevia säännöksiä. Komission tehtävä on valvoa noudattamista ja tarvittaessa käyttää EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisia toimivaltuuksiaan.

27. Komissio suunnittelee tiedonannon antamista eräiden säännösten tulkinnasta, erityisesti sellaisten säännösten, joista voi olla seurauksena rikkomisesta johtuvan menettelyn aloittaminen EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisesti.

28. Lisäksi direktiivillä otetaan käyttöön muita menetelmiä, joilla soveltamista voidaan tehostaa. Erityisesti direktiivin 30 artiklassa luetellut 29 artiklan työryhmän tehtävät on suunniteltu tätä tarkoitusta varten. Niillä on tarkoitus kannustaa jäsenvaltioita soveltamaan korkeatasoista ja yhdenmukaista tietosuojan tasoa, jossa mennään pidemmälle kuin mitä direktiivin velvoitteiden noudattaminen tiukasti ottaen edellyttää. Työryhmä on tässä tehtävässä vuosien kuluessa laatinut monia lausuntoja ja muita asiakirjoja.

29. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä direktiivin täysimääräiseen täytäntöönpanoon kuuluu kaksi seikkaa:

— Olisi huolehdittava siitä, että jäsenvaltiot noudattavat kaikilta osin Eurooppa-oikeuden nojalla niille kuuluvia velvoitteita. Tämä tarkoittaa, että direktiivin säännökset olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ja direktiivillä tavoiteltujen tulosten olisi myös käytännössä toteuduttava.

— Olisi hyödynnettävä täysin muita kuin sitovia välineitä, joiden avulla voidaan saavuttaa korkeatasoinen ja yhdenmukainen tietosuojan taso.

Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että molemmat seikat olisi selvästi erotettava toisistaan niiden erilaisten oikeudellisten seurausten sekä niihin liittyvien vastuualueiden vuoksi. Yleisenä sääntönä voisi olla, että komission olisi otettava täysi vastuu ensimmäisestä seikasta, kun taas toinen seikka voisi olla pääasiassa työryhmän vastuulla.

30. Olisi eroteltava tarkemmin käytettävissä olevat välineet, joilla voidaan tehostaa direktiivin täytäntöönpanoa. Näihin kuuluvat:

— Täytäntöönpanotoimenpiteet. Kyseisistä toimenpiteistä, jotka komissio toteuttaa komiteamenettelyä noudattaen,

säädetään henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin koskevassa IV luvussa (ks. 25 artiklan 6 kohta ja 26 artiklan 3 kohta).

— Alakohtainen lainsäädäntö.

— EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla toteutettavat rikkomisesta johtuvat menettelyt.

— Selittävät tiedonannot. Tällaisissa tiedonannoissa olisi keskityttävä säännöksiin, jotka voivat aiheuttaa rikkomisesta johtuvia menettelyjä ja/tai jotka ovat lähinnä tarkoitettu tietosuojaa koskeviksi käytännön ohjeiksi (ks. myös 57–62 kohta) ⁽¹²⁾.

— Muut ilmoitukset. Komission tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yksityisyyden suojaa parantavista tekniikoista voidaan pitää esimerkkinä.

— Parhaiden käytäntöjen edistäminen. Tätä välinettä voidaan käyttää eri asioissa, kuten hallinnon yksinkertaistamisessa, tarkastuksissa, lain noudattamisen valvon-
nassa ja seuraamuksissa (ks. myös 63–67 kohta).

31. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa komissiolle, että se ilmoittaisi selvästi, miten se aikoo käyttää näitä eri välineitä politiikkansa laatimisessa tämän tiedonannon perusteella. Komission olisi tuossa yhteydessä myös tehtävä selvä ero oman vastuualueensa ja työryhmän vastuualueen välillä. Tästä riippumatta on sanomattakin selvää, että komission ja työryhmän toimiva yhteistyö on kaikissa olosuhteissa onnistumisen edellytys.

B. Vuorovaikutus teknologian kanssa

32. Lähtökohtana on, että direktiivin säännökset muotoillaan tekniikasta riippumattomalla tavalla. Tiedonannossa teknologisen puolueettomuuden korostaminen liitetään teknologian kehitykseen, kuten Internetiin, kolmansien maiden tarjoamien palvelujen käyttämiseen, RFID:hen ja ääni- ja kuvamateriaalin yhdistämiseen perustuvaan automaattiseen tunnistukseen. Toimet ovat kahdenlaisia. Ensinnäkin erityisohjaus, joka koskee tietosuojaperiaatteiden soveltamista muuttuvassa teknologisessa ympäristössä ja jossa työryhmällä ja sen Internet-erityistyöryhmällä on merkittävä tehtävä ⁽¹³⁾. Toiseksi komissio voisi itse ehdottaa alakoh-
taista lainsäädäntöä.

33. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tämä lähestymistapa on tärkeä ensiaskel. Pitkällä aikavälillä saatetaan kuitenkin tarvita muita perustavampia toimia. Tällä tiedonannolla voitaisiin aloittaa tällainen pitkä aikavälin lähestymistapa. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että lähestymistavasta keskusteltaisiin tiedonannon jatkotoimena. Lähestymistapa voisi koostua muun muassa seuraavasta:

⁽¹²⁾ Ks. esimerkiksi työryhmän lausunto N:o 4/2007 henkilötietojen käsitteestä (WP 137), hyväksytty 20. kesäkuuta 2007.

⁽¹³⁾ Internet-erityistyöryhmä on 29 artiklan työryhmän alatyöryhmä.

⁽¹¹⁾ Tiedonannon s. 6, viimeistä edellinen kappale.

34. Ensinnäkin vuorovaikutus teknologian kanssa on kaksisuuntaista. Yhtäältä uusi kehittyvä teknologia saattaa edellyttää tietosuojaa koskevan säädöskorkeuden muuttamista. Toisaalta yksilöiden henkilötietojen tehokas suoja voi myös edellyttää uusia rajoituksia tai asianmukaisia suojatoimia tiettyjen teknologioiden käytölle, millä on vieläkin kauaskantoisempia vaikutuksia. Uutta teknologiaa voitaisiin kuitenkin myös käyttää tehokkaasti yksityisyyden suojaa edistävällä tavalla.
35. Toiseksi voidaan tarvita joitakin erityisrajoituksia, jos valtion viranomaiset käyttävät uutta teknologiaa julkisissa tehtävissään. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan mainita yhteentömmittämistä ja tietojen saatavuutta koskevat keskustelut, joita käydään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan Haagin ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä ⁽¹⁴⁾.
36. Kolmanneksi suuntauksena on käyttää yhtä laajemmin esimerkiksi mutta ei pelkästään DNA-tietojen kaltaisia biometrisiä tietoja. Kyseisistä tiedoista poimittujen henkilö-tietojen käyttöä koskevilla kysymyksillä voi olla seurauksia tietosuojalainsäädäntöön.
37. Neljänneksi on tunnustettava, että yhteiskunta muuttuu ja saa yhä enemmän valvontayhteiskunnan piirteitä ⁽¹⁵⁾. Tästä kehityksestä on keskusteltava perinpohjaisesti. Keskustelussa tulisi pohtia lähinnä sitä, onko kehitys väistämätöntä, onko Euroopan unionin lainsäätäjän tehtävänä puuttua kehitykseen ja asettaa sille rajoja ja voisiko Euroopan unionin lainsäätäjä toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä.
39. Euroopan tietosuojavaltuutettu on pahoillaan siitä, että tätä näkökulmaa ei ole korostettu enemmän tiedonannossa.
40. Direktiivin IV luvussa (25 ja 26 artikla) otetaan käyttöön tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskeva erityisjärjestely tietosuojaa koskevien yleisten sääntöjen lisäksi. Erityisjärjestely on muotoutunut vuosien kuluessa, ja sen tavoitteena on saattaa oikeudenmukaiseen tasapainoon niiden henkilöiden suojelu, joiden tietoja siirretään kolmansiin maihin, ja muun muassa kansainvälisen kaupan asettamat vaatimukset ja maailmanlaajusten televiestintäverkkojen todellisuus. Komissio ja työryhmä ⁽¹⁶⁾ sekä esimerkiksi myös kansainvälinen kauppakamari ovat pyrkineet monin tavoin tekemään järjestelmästä toimivan muun muassa tietosuojan riittävyden toteavin päätöksin, vakiosopimuslausekkein ja konsernin sisäisin sitovin säännöin.
41. Järjestelmän soveltamisessa Internetiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla asiassa *Lindqvist* ⁽¹⁷⁾ on ollut erityinen merkitys. Yhteisöjen tuomioistuin korostaa Internetin tietojen ubiikkisuutta ja katsoo, että tietojen laittaminen Internet-sivulle ei sinällään merkitse niiden siirtämistä kolmanteen maahan, vaikka tiedot saatetaankin tällä tavoin sellaisten kolmansissa maissa olevien henkilöiden saataville, joilla on tähän tarvittavat tekniset välineet.
42. Tämä järjestelmä, joka on Euroopan unionin aluerajoista johtuva looginen ja välttämätön seuraus, ei suojaa täydellisesti eurooppalaista rekisteröityä verkottuneessa yhteiskunnassa, jonka fyysisillä rajoilla ei ole enää merkitystä (ks. tämän lausunnon kohdassa 6 mainitut esimerkit). Internetin tiedot ovat ubiikkeja mutta Euroopan unionin lainsäätäjän lainkäyttöalue ei.

C. Maailmanlaajuinen yksityisyyden suoja ja lainkäyttöalue

38. Maailmanlaajuisia yksityisyyden suojaa ja lainkäyttöaluetta koskeva näkökulma on tiedonannossa vähäisessä asemassa. Tässä yhteydessä todetaan vain, että komissio seuraa edelleen alan kansainvälistä kehitystä ja osallistuu kansainväliseen toimintaan varmistaakseen, että jäsenvaltioiden antamat kansainväliset sitoumukset ovat yhdenmukaisia niille tietosuojadirektiivissä asetettujen velvoitteiden kanssa. Tämän lisäksi tiedonannossa luetellaan joitakin toimia, joita on toteutettu kansainvälisiä siirtoja koskevien vaatimusten yksinkertaistamiseksi (ks. tämän lausunnon III luku).

⁽¹⁴⁾ Ks. esimerkiksi Huomautukset eurooppalaisia tietokantoja koskevasta komission tiedonannosta, julkaistu Euroopan tietosuojavaltuutetun Internet-sivustolla 10. maaliskuuta 2006.

⁽¹⁵⁾ Katso: Valvontaa käsittelevän tutkimusverkoston (*Surveillance Studies Network*) Yhdistyneen kuningaskunnan tietosuojavaltuutetulle laatima kertomus valvontayhteiskunnasta, joka esitettiin Lontoossa 2.–3. marraskuuta 2006 järjestetyssä tietosuojavaltuutettujen 28. kansainvälisessä kokouksessa (ks. www.privacyconference2006.co.uk ("Documents")).

⁽¹⁶⁾ Ks. esimerkiksi valmisteluasiakirja 24. lokakuuta 1995 annetun direktiivin 95/46/EY 26 artiklan 1 kohdan yhteisestä tulkinnasta, hyväksytty 25. marraskuuta 2005 (WP 114). Valmisteluasiakirja yhteistyömenettelystä yhteisten lausuntojen antamiseksi konsernin sisäisiin sitoviin tietosuojasääntöihin perustuvien suojatoimien riittävydestä, hyväksytty 14. huhtikuuta 2005 (WP107) ja elinkeinonharjoittajajärjestöjen ryhmän antama lausunto 8/2003 vakiosopimuslausekkeita koskevasta ehdotuksesta (vaihtoehtoinen mallisopimus), hyväksytty 17. joulukuuta 2003 (WP84).

⁽¹⁷⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen 6. marraskuuta 2003 antama tuomio asiassa C-101/01, Kok. (2003), s. I-12971, kohdat 56–71.

⁽¹⁸⁾ Ks. Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston pääjohtajalle 28. marraskuuta 2005 lähetetty kirje tiedonannosta "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia", joka on saatavilla Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla.

44. Tällaisia käytännön ratkaisuja ovat muun muassa:

- Yleismaailmallisen tietosuojakehyksen kehittäminen edelleen. Se voisi perustua yleisemmin hyväksyttyihin standardeihin, kuten tietosuojaa koskeviin OECD:n ohjeisiin (1980) ja YK:n ohjeisiin.
- Direktiivin IV luvussa (25 ja 26 artikla) tarkoitettujen tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevan erityisjärjestelyn kehittäminen edelleen.
- Tuomioistuinten toimivaltaa koskevat kansainväliset sopimukset tai vastaavat sopimukset kolmansien maiden kanssa.
- Panostaminen sääntöjen maailmanlaajuisesta noudattamista koskeviin menetelmiin, kuten konsernin sisäisten sitovien sääntöjen käyttö monikansallisissa yrityksissä, riippumatta siitä, missä henkilötietoja käsitellään.

45. Mikään näistä ratkaisuista ei ole uusi. Tarvitaan kuitenkin näkemys siitä, kuinka näitä välineitä voidaan tosiasiaassa käyttää tehokkaimmin ja kuinka varmistetaan, että tietosuojastandardit, jotka Euroopan unioni on määritellyt perusoikeuksiksi, toimivat myös maailmanlaajuisessa verkottuneessa yhteiskunnassa. Euroopan tietosuojavalvutettu kehottaa komissiota aloittamaan tällaisen näkemyksen kehittämisen yhdessä tärkeimpien sidosryhmien kanssa.

D. Lain noudattamisen valvonta

46. Tiedonannossa kiinnitetään laajalti huomiota yleisen edun asettamiin vaatimuksiin, etenkin turvallisuuden osalta. Siinä selitetään direktiivin 3 artiklan 2 kohtaa ja yhteisöjen tuomioistuimen kyseiselle säännökselle esittämää tulkintaa PNR-tuomiossa ⁽¹⁹⁾, sekä direktiivin 13 artiklaa, joka liittyy muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tiedonannossa lisäksi korostetaan, että pyrkiessään varmistamaan, että turvallisuuden takaamiseksi toteutettavat toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa toimenpiteisiin, joilla taataan välttämättömien perusoikeuksien kunnioittaminen, komissio varmistaa, että se suojaa henkilötietoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti. Tätä lähtökohtaa sovelletaan myös Yhdysvaltojen kanssa käytävään transatlanttiseen vuoropuheluun.

47. Euroopan tietosuojavalvutettu katsoo, että komission on tärkeää toistaa selkeästi SEU:n 6 artiklasta johtuvat unionin veloitteet pitää arvossa perusoikeuksia, jotka on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Tämän toteaminen on entistä tärkeämpää nyt, kun Eurooppa-neuvosto on päättänyt, että uudistusopimuksen myötä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta pitäisi tulla oikeudellisesti sitova.

Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

48. Yleisesti tiedetään, että lainvalvontaviranomaisten pyynnöt henkilötietojen yhä laajemmasta käytöstä rikosten torjunnassa, terrorismin torjunnasta puhumattakaan, saattavat heikentää kansalaisen tietosuojan tasoa jopa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja/tai Euroopan neuvoston yleissopimuksessa 108 taatun tason alapuolelle ⁽²⁰⁾. Nämä kysymykset olivat keskeisessä asemassa 27. huhtikuuta 2007 annetussa Euroopan tietosuojavalvutetun kolmannessa lausunnossa, joka koski ehdotusta neuvoston puitepäättökseksi poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta.

49. Tässä yhteydessä on keskeistä, että kansalaisen suoja perustuu direktiivissä säädettyyn tietosuojan tasoon myös silloin, kun on kyse lainvalvontaviranomaisten pyynnöistä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja yleissopimuksessa 108 säädetään vähimmäistason suojasta, mutta ne eivät ole riittävän täsmällisiä. Tämän lisäksi tarvittiin lisätoimenpiteitä riittävän suojan tarjoamiseksi kansalaiselle. Tämä tarve oli yksi niistä tekijöistä, jotka johtivat direktiivin antamiseen vuonna 1995 ⁽²¹⁾.

50. On myös olennaista, että suojan taso todella taataan kaikissa tilanteissa, joissa henkilötietoja käsitellään lainvalvontatarkoituksiin. Vaikka tässä tiedonannossa ei käsitellä kolmanteen pilariin kuuluvaa tietojenkäsittelyä, siinä aivan oikein käsitellään tilannetta, jossa kaupallisiin tarkoituksiin kerättyjä (ja käsiteltyjä) tietoja käytetään lainvalvontatarkoituksiin. Kyseessä on yhä yleisempi tilanne, koska poliisin työ perustuu yhä useammin kolmansien osapuolten hallussa olevien tietojen saatavuuteen. Direktiivi 2006/24/EY ⁽²²⁾ on kuvaava esimerkki tästä suuntauksesta: direktiivissä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat veloitetaan säilyttämään kaupallisiin tarkoituksiin keräämiään (ja tallentamia) tietoja (kauemmin) lainvalvontatarkoituksiin. Euroopan tietosuojavalvutettu katsoo, että direktiivin soveltamisalan puitteissa kerättyjä ja käsiteltyjä henkilötietoja on suojeltava asianmukaisesti, jos niitä käytetään yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin ja erityisesti turvallisuustarkoituksiin tai terrorismin torjuntaa varten. Joissakin tapauksissa kuitenkin viimeksi mainittu saattaa jäädä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

⁽²⁰⁾ Euroopan neuvoston yleissopimus 108 yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä, 28. tammikuuta 1981.

⁽²¹⁾ Yleissopimuksen N:o 108 epätarkkuus mainittiin monissa Euroopan tietosuojavalvutetun lausunnoissa pohdittaessa tarvetta neuvoston puitepäättökseksi.

⁽²²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54).

⁽¹⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-317/04 ja C-318/04 Euroopan parlamentti v. neuvosto (asia C-317/04) ja komissio (asia C-318/04), 30. toukokuuta 2006 antama tuomio, Kok. 2006, s. I-4721.

51. Näiden huomautusten johdosta komissiolle ehdotetaan seuraavaa:

- On pohdittava tarkemmin, mitä vaikutuksia yksityisten yritysten osallistumisella lainvalvontatoimiin on tietosuojaan kannalta pyrittäessä varmistamaan, että direktiivin 95/46/EY periaatteita sovelletaan kaikilta osin kyseisissä tilanteissa ja ettei jokin puute vaikuta kansalaisten tietosuojaan koskevaan perusoikeuteen. Erityisesti olisi varmistettava, että direktiivin soveltamisalan puitteissa kerättyjä henkilötietoja suojellaan asianmukaisesti ja johdonmukaisesti myös silloin, kun niitä käsitellään edelleen yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin siitä riippumatta, sovelletaanko edelleenkäsitelyyn direktiiviä.
- Pohdinnassa olisi joka tapauksessa käsiteltävä nykyisen säädöskorjauksen puutteita, joita ovat ensimmäisen ja kolmannen pilarin välinen epäselvä raja ja mahdollisesti tilanteet, joissa tietosuojaan koskevalle säädökselle ei ole asianmukaista perustaa ⁽²³⁾.
- Direktiivin 13 artiklaa, jossa säädetään poikkeuksista ja rajoituksista tietosuojaperiaatteisiin, jos ne ovat tarpeen muun muassa yleisen edun vuoksi, olisi tulkittava siten, että se säilyttää tehokkuutensa (effet utile) direktiivin soveltamisalan puitteissa kerättyjen henkilötietojen keskeisenä rajapintana ja takeena yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Österreichischer Rundfunk* ⁽²⁴⁾ antaman tuomion ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.
- Olisi harkittava mahdollisuutta ehdottaa lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa 13 artiklan mukaisten poikkeusten käyttöä koskevat edellytykset ja suojakeinot.

E. Uudistussopimuksen myötä mahdollisesti syntyvä tilanne

52. Tiedonannossa komissio käsittelee perustuslakisopimuksen valtaisa vaikutusta tietosuojaan alalla. Sopimus, joka on nykyisin nimeltään uudistussopimus, on ratkaisevan tärkeä tällä alalla. Sopimuksen myötä pilarirakenne häviää, tietosuojaan koskevia säännöksiä (nykyisen EY:n perustamissopimuksen 286 artikla) selvennetään ja unionin perusoikeuskirjasta, jonka 8 artiklaan sisältyy säännös tietosuojasta, tulee sitova.
53. Hallitustenvälisen konferenssin toimeksiannossa kiinnitetään erityistä huomiota tietosuojaan. Sen 19 kohdan f alakohdassa todetaan pääasiassa kolme seikkaa. Tietosuojaan koskevat yleiset säännöt eivät ensinnäkään vaikuta YUTP-osastossa (nykyinen toinen pilari) hyväksyttyihin erityissääntöihin; toiseksi annetaan julistus tietosuojasta poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen

yhteistyön alalla (nykyinen kolmas pilari) ja kolmanneksi asiaa koskeviin pöytäkirjoihin tehdään erityismainintoja yksittäisten jäsenvaltioiden asemasta (tämä liittyy lähinnä Yhdistyneen kuningaskunnan erityisasemaan poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa).

54. Toista seikkaa (julistusta) on selvennettävä HVK:ssa. Pilarirakenteen häviämistä ja direktiivin mahdollista soveltamista poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa on harkittava asianmukaisesti, jotta varmistetaan direktiivin sisältyvien tietosuojaperiaatteiden mahdollisimman laaja soveltaminen. Tässä lausunnossa ei kuulu tarkastella asiaa sen lähemmin. Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt julistusta koskevia ehdotuksia HVK:n puheenjohtajalle lähettämässään kirjeessä ⁽²⁵⁾.

VI. SOVELTAMISTA TEHOSTAVIA VÄLINEITÄ

A. Yleistä

55. Tiedonannossa viitataan erilaisiin välineisiin ja toimiin, joita voidaan käyttää direktiivin soveltamisen tehostamiseen tulevaisuudessa. Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa esittää niistä huomautuksia ja samalla tarkastella muita lisävälineitä, joita ei mainita tiedonannossa.

B. Alakohtainen lainsäädäntö

56. Joissakin tapauksissa voidaan tarvita erityisiä lainsäädäntötoimia EU:n tasolla. Alakohtaista lainsäädäntöä voidaan tarvita erityisesti silloin, kun halutaan mukauttaa direktiivin periaatteita jonkin teknologian aiheuttamiin kysymyksiin, mistä oli kyse televiestinnän tietosuojaan koskevista direktiiveissä. Erityislainsäädännön käyttöä olisi harkittava huolellisesti sellaisilla aloilla kuin RFID-teknologian käyttö.

C. Rikkomisesta johtuvat menettelyt

57. Tehokkain tiedonannossa mainittu väline on rikkomisesta johtuva menettely. Tiedonannossa esitellään yksi huolta herättävä alue, eli tietosuojaviranomaisten riippumattomuus ja niiden toimivaltuudet, ja mainitaan vain yleisesti muut alueet. Euroopan tietosuojavaltuutettu on yhtä mieltä siitä, että rikkomisesta johtuvat menettelyt ovat keskeinen ja väistämätön väline, mikäli jäsenvaltiot eivät pane direktiiviä kaikilta osin täytäntöön erityisesti, kun otetaan huomioon, että direktiivin täytäntöönpanon määräraja on kulunut lähes yhdeksän vuotta ja että työsuunnitelman mukainen suunnitelmallinen vuoropuhelu on jo käyty. Tähän mennessä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole kuitenkaan saatettu yhtään tapausta, jossa olisi kyse direktiivin 95/46/EY rikkomisesta.

⁽²³⁾ Euroopan tietosuojavaltuutettu on käsitellyt "lainsäädäntöaukkua" useaan otteeseen, lähinnä PNR-tuomion yhteydessä (ks. esim. vuosikertomus 2006, s. 47).

⁽²⁴⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen 20. toukokuuta 2003 antama tuomio yhdistetyissä asioissa C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Kok. 2003, s. I-4989.

⁽²⁵⁾ Ks. Euroopan tietosuojaviranomaisen 23. heinäkuuta 2007 lähettämä kirje HVK:n puheenjohtajalle uudistussopimuksen mukaisesta tietosuojasta, saatavilla tietosuojavaltuutetun Internet-sivustolla.

58. Kaikkia niitä tapauksia, joissa epäillään ⁽²⁶⁾, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut virheellistä tai puutteellista, koskevasta vertaileva analyysi ja selittävä tiedonanto saattaa varmasti johdonmukaistaa komission tehtävää perussopimusten valvojana. Kyseisten välineiden valmistelu, joka saattaa edellyttää jonkin verran aikaa ja vaivaa, ei saisi viivästyttää rikkomisesta johtuvien menettelyjen aloittamista alueilla, joilla komissio on jo selkeästi todennut, että saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut virheellistä tai puutteellista.
59. Euroopan tietosuojavaltuutettu kannustaakin komissiota tehostamaan edelleen direktiivin täytäntöönpanoa tarvittaessa rikkomisesta johtuvien menettelyin. Tässä yhteydessä Euroopan tietosuojavaltuutettu käyttää väliintulovaltuutuksiaan yhteisöjen tuomioistuimessa ollakseen tarvittaessa väliintulijana rikkomisesta johtuvissa menettelyissä, jotka liittyvät direktiivin 95/46/EY tai muiden henkilötietojen suojaa koskevien säädösten täytäntöönpanoon.

D. Selittävä tiedonanto

60. Tiedonannossa mainitaan myös selittävä tiedonanto joistakin direktiivin säännöksistä, joiden tulkintaa komissio selkiyttää, koska niiden täytäntöönpanossa on ollut ongelmia, jotka voivat olla syynä rikkomisesta johtuviin menettelyihin. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tässä yhteydessä tyytyväinen siihen, että komissio aikoo ottaa huomioon työryhmän esittämät tulokset. On todellakin keskeisen tärkeää, että työryhmän kanta otetaan asianmukaisesti huomioon tulevaa selittävää tiedonantoa laadittaessa ja työryhmää kuullaan asianmukaisesti, jotta voidaan hyödyntää sen asiantuntemusta direktiivin soveltamisesta kansallisella tasolla.
61. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu vahvistaa olevansa komission käytettävissä kaikissa henkilötietojen suojaan liittyvissä asioissa. Tämä koskee myös komission tiedonantojen kaltaisia välineitä, jotka eivät ole sitovia mutta joiden tarkoituksena on kuitenkin määritellä komission politiikkaa henkilötietojen suojelun alalla. Jotta neuvoa-antavasta tehtävästä olisi tiedonantojen osalta hyötyä, Euroopan tietosuojavaltuutettua olisi kuultava ennen selittävän tiedonannon hyväksymistä ⁽²⁷⁾. Sekä 29 artiklan työryhmän että Euroopan tietosuojavaltuutetun neuvoa-antava tehtävä tuo lisäarvoa tiedonannolle, ja komissio voi samalla edelleen päättää itsenäisesti, aloittaako virallisesti direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä rikkomisesta johtuva menettely.

62. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että tiedonannossa käsitellään vain tiettyjä artikloita, minkä ansiosta voidaan keskittyä arkaluonteisempiin kysymyksiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa kiinnittää komission huomion seuraaviin kysymyksiin selittävässä tiedonannossa:

- henkilötietojen käsite ⁽²⁸⁾,
- rekisterinpitäjän tai tietojen käsittelijän tehtävien määrittely,
- sovellettavan lain määrittäminen,
- käyttötarkoituksen rajoittamisen periaate ja yhteensopimaton käyttö,
- käsittelyn oikeudelliset perusteet erityisesti yksiselitteisen suostumuksen ja etutasapainon osalta.

E. Muut kuin sitovat välineet

63. Muilla kuin sitovilla välineillä olisi ennakoivasti edistettävä tietosuojaperiaatteiden noudattamista erityisesti uusissa teknologiaympäristöissä. Kyseisten toimenpiteiden olisi perustuttava ”sisäänrakennetun yksityisyyden suojan” käsitteeseen sen varmistamiseksi, että tietosuojaperiaatteet otetaan asianmukaisesti huomioon uuden teknologian suunnittelussa ja kehittämisessä. Yksityisyyden suojan takaavien teknologiatuotteiden edistämisen tulisi olla keskeistä tilanteessa, jossa sulautettu tietotekniikka kehittyy nopeasti.
64. Sidosryhmien tiiviimpi osallistuminen tietosuojalainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyy läheisesti tähän asiaan. Toisaalta Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee tietosuojaviranomaisten perustavaa tehtävää direktiivin periaatteiden noudattamisen valvonnassa käyttäen täysin toimivaltuuksiaan ja 29 artiklan työryhmän koordinointimahdollisuuksia. Direktiivin noudattamisen tehokkaampi valvonta on myös yksi ”Lontoon aloitteen” tavoitteista.
65. Toisaalta Euroopan tietosuojaviranomainen korostaa, että tietosuojaperiaatteiden noudattamista yksityisellä sektorilla olisi toivottavaa edistää itsesääntelyn ja kilpailun avulla. Alaa olisi kannustettava noudattamaan tietosuojaperiaatteita ja kilpailemaan kehittyvillä, yksityisyyden suojan takaavilla tuotteilla ja palveluilla, jotka ovat keino laajentaa yritysten markkina-asemia niiden pyrkimässä vastaamaan yksityisyyttä suojaavien kuluttajien odotuksiin. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita yksityisyyden suoja koskevat tunnukset, jotka voidaan liittää tuotteisiin ja palveluihin, jotka ovat läpäisseet hyväksymismenettelyn ⁽²⁹⁾.

⁽²⁶⁾ Ks. tiedonanto, s. 6.

⁽²⁷⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun toimintapolitiittinen asiakirja ”Euroopan tietosuojavaltuutettu yhteisön toimielinten neuvonantajana lainsäädäntöehdotuksissa ja niihin liittyvissä asiakirjoissa”, saatavilla Euroopan tietosuojavaltuutetun Internet-sivustolla (asiakirjan 5.2 kohta).

⁽²⁸⁾ Asiaa käsiteltiin myös alaviitteessä 9 mainitussa työryhmän lausunnossa N:o 4/2007.

⁽²⁹⁾ On syytä mainita Schleswig-Holsteinin tietosuojaviranomaisen Euroopan komission Eten-hankkeen yhteydessä ajama EuroPriSe-hanke.

66. Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa myös kiinnittää komission huomion muihin välineisiin, joita ei ole mainittu tiedonannossa mutta joista saattaisi olla hyötyä direktiivin täytäntöönpanon tehostamisessa. Seuraavassa esimerkkejä välineistä, joiden avulla tietosuojaviranomaiset pystyisivät paremmin valvomaan tietosuojalainsäädännön noudattamista:

- esikuva-analyysi,
- parhaiden käytäntöjen edistäminen ja jakaminen,
- yksityisyyden suojaa koskevat kolmansien osapuolten tarkastukset.

F. Muut pitkällä aikavälillä käytettävät välineet

67. Euroopan tietosuojavaltuutettu ottaa lopuksi esille muut välineet, joita ei tiedonannossa mainita mutta joita voitaisiin harkita joko direktiivin tulevan muuttamisen yhteydessä tai sisällyttää muuhun horisontaaliseen lainsäädäntöön, erityisesti:

- ryhmäkanteet, joiden avulla kansalaisryhmät voivat toimia yhdessä henkilötietojen suojaa koskevissa asioissa, voisivat olla hyvin tehokas direktiivin täytäntöönpanoa helpottava väline,
- tiettyjen henkilöryhmien etuja toiminnallaan suojelevien oikeushenkilöiden, kuten kuluttaja- ja työntekijäjärjestöjen, käynnistämällä toimilla voi olla vastaava vaikutus,
- rekisterinpitäjien velvollisuus ilmoittaa rekisteröidyille tietosuojarikkomuksista olisi paitsi arvokas suojatekijä, myös keino kansalaisten valistamiseen,
- yksityisyyden suojaa koskevien tunnusten käyttöä tai yksityisyyden suojaa koskevien kolmansien osapuolten tarkastuksia helpottavat säännökset (ks. 65 ja 66 kohta) kansainvälisessä ympäristössä.

G. Institutionaalisten toimijoiden, erityisesti työryhmän, vastuualueiden parempi määrittäminen

68. Erilaisilla institutionaalisilla toimijoilla on direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset ovat direktiivin 28 artiklan mukaan vastuussa niiden kansallisten säännösten soveltamisen valvonnasta, joilla direktiivi saatetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. 29 artiklassa perustetaan valvontaviranomaisten työryhmä ja 30 artiklassa luetellaan sen tehtävät. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien komitea avustaa 31 artiklan mukaan komissiota yhteisön tasolla toteutettavissa täytäntöönpanotoimenpiteissä (komiteamenettely).

69. Tarve määritellä paremmin erilaisten toimijoiden vastuualueet koskee erityisesti työryhmää (sen toimintaa). 30 artiklan 1 kohdassa luetellaan työryhmän neljä tehtävää, jotka ovat lyhyesti direktiivin mukaisesti toteutettujen kansallisten toimenpiteiden soveltamisen tutkinta, jotta

toimenpiteitä voitaisiin soveltaa yhdenmukaisesti, lausuntojen antaminen yhteisössä tapahtuneesta kehityksestä sekä tietosuojan taso, säädösehdotukset ja käytäntösäännöt. Luettelo osoittaa, että työryhmän vastuualue tietosuojan alalla on laaja, mikä käy ilmi myös työryhmän vuosien mittaan laatimista asiakirjoista.

70. Tiedonannon mukaan työryhmällä "on ratkaisevan tärkeä merkitys pyrittäessä entistä parempaan ja yhtenäisempään täytäntöönpanoon". Euroopan tietosuojavaltuutettu allekirjoittaa täysin kyseisen väitteen mutta katsoo myös tarpeelliseksi tarkentaa joitakin vastuualueeseen liittyviä erityisaikoja.

71. Tiedonannossa ensinnäkin kehoitetaan tehostamaan työryhmän toimintaa, koska kansallisten tietosuojaviranomaisten olisi pyrittävä mukauttamaan kansallisia käytäntöitään yhteisiin toimintaperiaatteisiin ⁽³⁰⁾. Euroopan tietosuojaviranomainen on tyytyväinen tähän aikomukseen mutta varoittaa mahdollisesta vastuualueiden sekaannuksesta. Komission tehtävänä on EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan mukaan valvoa direktiivin noudattamista jäsenvaltioissa, myös sitä, miten valvontaviranomaiset sitä noudattavat. Työryhmä on riippumaton neuvonantaja, jota ei voida pitää vastuussa siitä, soveltavatko kansalliset viranomaiset sen antamia lausuntoja.

72. Toiseksi komissio on varmasti tietoinen erilaisista tehtävistään työryhmässä, sillä se ei ole vain työryhmän jäsen vaan myös toimii sen sihteeristönä. Sihteeristönä toimiessaan sen on tuettava työryhmää siten, että työryhmä voi toimia riippumattomasti. Tämä tarkoittaa periaatteessa kahta asiaa: Komission on annettava työryhmälle tarvittavat resurssit, ja sihteeristön on toimittava työryhmän ja sen puheenjohtajan toiminnan sisältöä ja laajuutta sekä sen tuloksia koskevien ohjeiden mukaisesti. Komission toiminta sen täyttäessä muita EY-lainsäädännössä sille säädettyjä tehtäviä ei yleisesti ottaen saisi vaikuttaa sen käytettävyyteen sihteeristönä.

73. Kolmanneksi, vaikka painopisteiden valinta on työryhmän itsensä harkittavissa, komissio voisi ilmoittaa, mitä se työryhmältä odottaa ja miten sen mielestä saatavilla olevat resurssit olisi parasta käyttää.

74. Neljänneksi Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee, että tiedonannossa ei anneta selkeitä tietoja komission ja työryhmän tehtävien jakautumisesta. Hän kehottaa komissiota esittämään työryhmälle asiakirjan, jossa kyseiset tiedot annetaan. Euroopan tietosuojavaltuutettu tekee seuraavat ehdotukset asioista, joita kyseisessä asiakirjassa olisi käsiteltävä:

- Komissio voisi pyytää työryhmää käsittelemään joitakin tiettyjä konkreettisia kysymyksiä. Komission pyyntöjen olisi perustuttava työryhmän tehtäviä ja painopisteitä koskevaan selkeään strategiaan.

⁽³⁰⁾ Tiedonannon s. 11.

- Työryhmä asettaa omat selkeät painopisteensä työohjelmassa.
- Komissio ja työryhmä voisivat mahdollisesti vahvistaa järjestelynsä yhteisymmärryspöytäkirjassa.
- On keskeisen tärkeää, että työryhmä osallistuu kokonaisvaltaisesti direktiivin tulkintaan ja direktiivin mahdollisia muutoksia edeltävään keskusteluun.

VII. Päätelmät

75. Euroopan tietosuojavaltuutettu jakaa tiedonannon keskeisen johtopäätöksen, jonka mukaan direktiiviä ei tulisi muuttaa lyhyellä aikavälillä. Tätä johtopäätöstä voitaisiin lujittaa ottamalla huomioon myös direktiivin luonne ja unionin lainsäädäntöpolitiikka.
76. Euroopan tietosuojavaltuutetun lähtökohdat ovat seuraavat:
- Lyhyellä aikavälillä toimita on parasta keskittyä direktiivin soveltamisen tehostamiseen.
 - Pidemmällä aikavälillä direktiivin muuttaminen näyttää väistämättömältä.
 - Tarkistukselle olisi asetettava jo nyt selkeä päivämäärä, jotta muutosehdotuksia voidaan valmsitella jo nyt.
77. Tulevan muutoksen pääkohdat ovat muun muassa:
- Ei tarvita uusia periaatteita vaan selvästi muita hallinnollisia järjestelyjä.
 - Tietosuojalainsäädännön laajaa soveltamisalaa, eli sen soveltamista kaikkeen henkilötietojen käyttöön, ei pitäisi muuttaa.
 - Tietosuojalainsäädännön pitäisi sallia tasapainoinen lähestymistapa konkreettisissa tapauksissa ja antaa myös tietosuojaviranomaisille mahdollisuus asettaa painopisteitä.
 - Järjestelmää olisi sovellettava kokonaisuudessaan henkilötietojen käyttöön lainvalvontatarkoituksiin, vaikka asianmukaisia lisätoimenpiteitä voi olla tarpeen toteuttaa tämän alan erityisongelmien ratkaisemiseksi.
78. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että komissio tarkentaa seuraavaa: tiedonannon 3 luvussa esitettyjen toimien aikataulu; direktiivin soveltamisesta myöhemmin annettavan kertomuksen määräaika; toimeksianto, jotta voidaan mitata suunniteltujen toimien toteuttamista; ohjeet pidemmän aikavälin toimia varten.
79. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen teknologiaa koskevaan lähestymistapaan ensimmäisenä tärkeänä askeleena ja ehdottaa, että aloitetaan pitkän aikavälin lähestymistapaa koskeva keskustelu, jossa käydään muun muassa perusteellinen vuoropuhelu valvontayhteiskunnan kehityksestä. Hän on myös tyytyväinen direktiivin 2002/58/EY

meneillään olevaan tarkasteluun ja mahdollisiin erityissäännöksiin, joilla ratkaistaan Internetin ja RFID-teknologioiden kaltaisiin uusiin teknologioihin liittyvät tietosuojakysymykset. Kyseisissä toimita olisi otettava huomioon koko dynaaminen toimintaympäristö ja pitkällä aikavälillä myös direktiivi 95/46/EY.

80. Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee, että maailmanlaajuisista yksityisyyden suojaa ja lainkäyttöaluetta koskeva näkökulma on tiedonannossa vähäisessä asemassa, ja pyytää etsimään käytännön ratkaisuja, joissa sovitetaan yhteen Euroopan unionin rekisteröityjen suojelu sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden aluerajat, kuten: Yleismaailmallisen tietosuojakehyksen kehittäminen edelleen; tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevan erityisjärjestelyn kehittäminen edelleen; tuomioistuinten toimivaltaa koskevat kansainväliset sopimukset tai vastaavat sopimukset kolmansien maiden kanssa; panostaminen sääntöjen maailmanlaajuisista noudattamista koskeviin menetelmiin, kuten konsernin sisäisten sitovien sääntöjen käyttö monikansallisissa yrityksissä.

Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa komissiota aloittamaan tällaisen näkemyksen kehittämisen yhdessä tärkeimpien sidosryhmien kanssa.

81. Lain noudattamisen valvonnan osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu esittää komissiolle seuraavat ehdotukset:

- On pohdittava tarkemmin, mitä vaikutuksia on yksityisten yritysten osallistumisella lainvalvontatoimiin.

- Direktiivin 13 artiklan tehokkuus (effet utile) on säilytettävä ehdottamalla mahdollisesti lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa 13 artiklan mukaisten poikkeusten käyttöä koskevat edellytykset ja suojakeinot.

82. Direktiivin täysi täytäntöönpano tarkoittaa, että 1) on varmistettava, että jäsenvaltiot noudattavat kaikilta osin Euroopan unionin lainsäädännössä niille asetettuja velvoitteita ja 2) hyödynnetään täysin muita kuin sitovia välineitä, joilla voidaan edistää korkeatasoista ja yhdenmukaista tietosuojan tasoa. Euroopan tietosuojavaltuutettu pyytää komissiota ilmoittamaan selvästi, miten se aikoo käyttää eri välineitä ja erottaa oman vastuualueensa työryhmän vastuualueesta.

83. Kyseisten välineiden osalta:

- Joissakin tapauksissa voidaan tarvita erityisiä lainsäädäntötoimia EU:n tasolla.

- Komissiota kannustetaan tehostamaan edelleen direktiivin täytäntöönpanoa rikkomisesta johtuvien menettelyin.

- Komissiota kehoitetaan antamaan selittävä tiedonanto ottaen samalla huomioon työryhmän ja Euroopan tietosuojavaltuutetun neuvoo-antavan tehtävän ja käsittelemään siinä seuraavia kysymyksiä: henkilötietojen käsite; rekisterinpitäjän tai tietojen käsittelijän tehtävien määrittely; sovellettavan lain määrittäminen; käyttötarkoituksen rajoittamisen periaate ja yhteensopimaton käyttö; käsittelyn oikeudelliset perusteet, erityisesti yksiselitteisen suostumuksen ja etutasapainon osalta.
 - Muihin kuin sitoviin välineisiin sisältyvät ”Sisäänrakennetun yksityisyyden suojan” käsitteeseen perustuvat välineet.
 - Pidemmällä aikavälillä myös: ryhmäkanteet; tiettyjen henkilöryhmien etuja toiminnallaan suojelevien oikeushenkilöiden käynnistämät toimet; rekisterinpitäjien velvollisuus ilmoittaa rekisteröidyille tietosuojarikomuksista; yksityisyyden suojaa koskevien tunnusten käyttöä tai yksityisyyden suojaa koskevien kolmansien osapuolten tarkastuksia helpottavat säännökset.
84. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa komissiota esittämään työryhmälle asiakirjan, jossa annetaan selkeät tiedot komission ja työryhmän tehtävien jakautumisesta ja muun muassa seuraavista kysymyksistä:
- Komission pyynnöt käsitellä joitakin tiettyjä konkreettisia kysymyksiä työryhmän tehtäviä ja painopisteitä koskevan selkeän strategian perusteella.
 - Mahdollisuus vahvistaa järjestelyt yhteisymmärryspöytäkirjassa.
 - Työryhmän kokonaisvaltainen osallistuminen direktiivin tulkintaan ja direktiivin mahdollisia muutoksia edeltävään keskusteluun.
85. Uudistussopimuksen seurauksia on asianmukaisesti tarkasteltava sen varmistamiseksi, että direktiiviin sisältyviä tietosuojaperiaatteita noudatetaan mahdollisimman laajalti. Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt ehdotuksia HVK:n puheenjohtajalle lähettämässään kirjeessä.

Brysselissä 25. heinäkuuta 2007.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu