

Euroopan tietosuojavalvutettu

Euroopan tietosuojavalvutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi saatavuusperiaatteen mukaisesta tietojenvaihdosta (KOM(2005) 490 lopullinen)

(2006/C 116/04)

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,

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 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. ALUSTAVAT HUOMAUTUKSET

1. Komissio on lähettänyt Euroopan tietosuojavalvutetulle 12.10.2005 päivättyä kirjeellä ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi saatavuusperiaatteen mukaisesta tietojenvaihdosta. Euroopan tietosuojavalvutettu katsoo tämän kirjeen olevan asetuksen 45/2001/EY 28 artiklan 2 kohdan mukainen pyyntö antaa asiasta lausunto yhteisön toimielimille ja elimille. Euroopan tietosuojavalvutetun näkemys on, että tämä lausunto pitäisi mainita puitepäätöksen johdanto-osassa.
2. Tätä lausuntoa tarkasteltaessa on otettava huomioon jäljempänä II kohdassa kuvattu konteksti. Kuten II kohdassa todetaan, on kaikkea muuta kuin todennäköistä, että nykyinen ehdotus — tai siinä saatavuuden osalta noudatettu lähestymistapa — lopulta johtaa säädöksen antamiseen. Huomattavan monet jäsenvaltiot nimittäin kannattavat muita lähestymistapoja.

3. On kuitenkin ilmeistä, että lainvalvontatietojen saatavuus yli sisärajojen — tai laajemmin ottaen kyseisten tietojen vaihto — on jäsenvaltioille tärkeä asia niin neuvostossa kuin sen ulkopuolellakin, sekä Euroopan parlamentissa.

4. On myös aivan yhtä ilmeistä, että asialla on erittäin suuri merkitys henkilötietojen suojaamisen kannalta, mikä käy ilmi tästä lausunnosta. Euroopan tietosuojavalvutettu muistuttaa, että komissio esitti tämän ehdotuksen tiukasti kytkettynä rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamista koskevaan ehdotukseen neuvoston puitepäätökseksi, josta tietosuojavalvutettu antoi lausuntonsa 19.12.2005.

5. Euroopan tietosuojavalvutettu käyttää tilaisuutta hyväkseen ja esittää tässä lausunnossa joitakin yleisiä ja perustavanlaatuisempia näkemyksiä lainvalvontatietojen vaihdosta ja asian sääntelemistä koskevista lähestymistavoista. Tietosuojavalvutettu pyrkii tällä lausunnolla varmistamaan, että tietosuoja koskevat näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon asiasta tulevaisuudessa käytävissä keskusteluissa.

6. Tietosuojavalvutettua voidaan kuulla myöhemminkin tätä ehdotusta ja muita asiaan liittyviä ehdotuksia koskevan lainsäädäntöprosessin edistyessä.

II. EHDOTUS JA SEN KONTEKSTI

7. Saatavuusperiaate on otettu käyttöön Haagin ohjelmaan kuuluvana tärkeänä uutena oikeusperiaatteena. Se tarkoittaa sitä, että rikostorjunnassa tarvittavien tietojen olisi voitava ylittää esteettömästi EU:n sisärajat. Tämän ehdotuksen tavoitteena on panna kyseinen periaate täytäntöön oikeudellisesti sitovana välineenä.
8. Poliisitietojen vaihto eri maiden välillä on suosittu aihe lainsäätäjien keskuudessa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Euroopan tietosuojavalvutettu on äskettäin kiinnittänyt huomionsa seuraaviin aloitteisiin.

9. Ruotsi teki 4.6.2004 ehdotuksen puitepäättökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Neuvosto pääsi istunnossaan 1.12.2005 yhteismääräyksen kyseistä ehdotusta koskevasta yleisnäkemyksestä.
10. Seitsemän jäsenvaltiota allekirjoitti Saksan Prümssä 27.5.2005 yleissopimuksen rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Siinä otetaan käyttöön muun muassa toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan DNA- ja sormenjälkitietojen vaihtoa. Yleissopimukseen voivat liittyä kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot. Sopimuspuolet pyrkivät sisällyttämään yleissopimuksen määräykset Euroopan unionin lainsäädäntöön.
11. Lainvalvontatietojen saatavuutta yli Euroopan unionin sisärajojen helpotetaan myös muilla säädöksillä. Tällaisia ovat esimerkiksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmää (SIS II) koskevat ehdotukset, ehdotus pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja ehdotus puitepäättökseksi rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä jäsenvaltioiden välillä. Tässä suhteessa on syytä mainita myös komission 25.11.2005 antama tiedonanto eurooppalaisten tietokantojen tehokkuuden parantamisesta, yhteentoimivuuden lisäämisestä ja synergioista oikeus- ja sisäasioiden alalla.
12. Kaikkien kyseisten aloitteiden vuoksi saatavuusperiaatetta koskevaa puitepäättösehdotusta ei pitäisi käsitellä yksinään vaan myös muut lainvalvontatietojen vaihtamista koskevat lähestymistavat olisi otettava huomioon. Tämä on tärkeää etenkin sen vuoksi, että neuvosto on nykyisin pyrkinyt priorisoimaan muita tietojenvaihtoa ja saatavuusperiaatetta koskevia lähestymistapoja kuin sitä yleistä lähestymistapaa, jota komissio on tässä ehdotuksessa ehdottanut. Neuvosto ei välttämättä edes keskustele ehdotuksesta nykyisessä muodossaan.
13. Ehdotus liittyy lisäksi läheisesti henkilötietojen suojaamista koskevaan puitepäättösehdotukseen. Kyseisestä puitepäättösehdotuksesta annettu perusteellisempi lausunto onkin otettava huomioon tämän lausunnon yhteydessä.
14. Henkilötietojen suojaamista koskevasta puitepäättösehdotuksesta antamassaan lausunnossa Euroopan tietosuojavaltuutettu korosti, että saatavuutta koskeva säädös edellyttää välttämättä riittävän tietosuojan olemassaoloa. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että tällaista säädöstä ei pitäisi hyväksyä antamatta keskeisiä takeita tietosuojasta.
15. Tietosuojavaltuutetun kanta on sama myös muiden sellaisen säädösten antamiseen, joilla helpotetaan lainvalvontatietojen toimittamista EU:n sisärajojen yli. Tietosuojavaltuutettu onkin tyytyväinen, että neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat asettaneet ensisijaiseksi edellä mainitun puitepäättösehdotuksen henkilötietojen suojaamisesta.

III. SAATAVUUSPERIAATE

16. Saatavuusperiaate on itsessään hyvin yksinkertainen. Jäsenvaltion tiettyjen viranomaisten saatavilla olevat tiedot on toimitettava myös muiden jäsenvaltioiden vastaaville viranomaisille. Jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tietojen vaihdon tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja helppoa, ja tietoihin olisi mieluiten oltava suora pääsy verkossa.
17. Ongelmat johtuvat saatavuusperiaatteen toteuttamisympäristöstä:
- Jäsenvaltioiden poliisi- ja tuomioistuinlaitokset ovat organisaatioltaan heterogeenisiä ja niissä on erilaista keskinäistä valvontaa
 - Järjestelmään tallennetaan erityyppisiä (arkaluonteisia) tietoja (kuten DNA- tai sormenjälkitietoja)
 - Toimivaltaisten viranomaisten pääsy asiaankuuluviin tietoihin vaihtelee jopa jäsenvaltioiden sisällä
 - Kielierojen ja teknisistä järjestelmistä (yhteentoimivuus) ja oikeusjärjestelmistä johtuvien erojen vuoksi on vaikea varmistaa, että toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevat tiedot tulkitaan oikein
 - Saatavuusperiaate on sisällytettävä moninaisiin voimassa oleviin säännöksiin, jotka koskevat lainvalvontatietojen vaihtoa eri maiden välillä.
18. Monimutkaisesta toimintaympäristöstä riippumatta on selvää, että periaate ei voi toimia itsestään. Tarvitaan lisätoimia sen varmistamiseksi, että tietoja voidaan tosiasiaa löytää ja niihin on pääsy. Joka tapauksessa kyseisillä toimilla on helpotettava lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia saada selville, onko toisten jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten saatavilla asianmukaisia tietoja ja mistä kyseiset tiedot voidaan löytää. Tällaisia lisätoimia voisivat olla käyttöliittymät, jotka tarjoavat suoran pääsyn kaikkiin tai tiettyihin muiden jäsenvaltioiden hallussa oleviin tietoihin. Saatavuutta koskevassa puitepäättösehdotuksessa otetaan tämän vuoksi käyttöön keskushakemisto, jonka sisältämiin erityistietoihin on suora pääsy yli rajojen.

19. Yleisesti ottaen saatavuusperiaatteen pitäisi helpottaa tiedonkulkua jäsenvaltioiden välillä. Sisärajojen poistamisen myötä jäsenvaltioiden on sallittava se, että niiden omien poliisiviranomaistensa saatavilla olevat tiedot tulevat enenevässä määrin myös muiden viranomaisten saataville. Jäsenvaltiot menettävät toimivaltansa valvoa tiedonsiirtoa eivätkä ne näin ollen voi myöskään enää luottaa siihen, että niiden kansallinen lainsäädäntö olisi riittävä väline kyseisten tietojen asianmukaista suojaamista varten.
20. Tämän vuoksi ehdotuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota henkilötietojen suojaamiseen. Ensinnäkin muiden jäsenvaltioiden viranomaisille on toimitettava tietoja, jotka ovat yleensä luottamuksellisia ja hyvin suojattuja. Toiseksi järjestelmän toiminta edellyttää, että perustetaan keskushakemisto, jonka on oltava muiden jäsenvaltioiden viranomaisten saatavilla. Periaatteen toteuttamisen seurauksena syntyy siis enemmän tietoa kuin mitä tällä hetkellä on saatavilla.

IV. TÄRKEIMMÄT OSA-ALUEET

Saatavuusperiaatteen soveltamisala

21. Ensimmäiseksi on tärkeää määritellä, millaisiin tietoihin saatavuusperiaatetta sovelletaan. Periaatteen soveltamisala määritellään yleisesti ehdotuksen 2 artiklassa yhdessä 1 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan a alakohdan kanssa. Periaatetta sovelletaan tietoihin, jotka

— ovat olemassa

— on lueteltu liitteessä II, jossa määritellään kuusi erilaista tietoryhmää

— ovat toimivaltaisten viranomaisten saatavilla.

Nämä ovat komission ehdotuksen kolme tärkeintä periaatteen soveltamisen osa-aluetta. Soveltamisalaa tarkennetaan 2 artiklan 1 kohdassa, jossa saatavuusperiaatteen soveltamisala rajataan ennen syytteen vireillepanoa tapahtuvaan tiedon käsittelyyn, kun taas 2 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädetään tarkemmista rajoituksista.

22. Ehdotuksen seurausten ymmärtäminen edellyttää edellä mainittujen kolmen osa-alueen tarkempaa analysointia. Ensimmäiset kaksi soveltamisalan osa-aluetta ovat sinänsä suhteellisen selkeitä. Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa määritellään "saatavilla oleva tieto" ja todetaan, että puitepäättös ei sisällä velvoitetta kerätä ja säilyttää tietoa silloin kun ainoana tarkoituksena on asettaa tieto saataville. Liitteessä olevaa luetteloa taas ei voida tulkita monella eri tavalla. Kolmatta keskeistä osa-aluetta on selvennettävä sekä sinällään että yhdessä kahden ensimmäisen osa-alueen kanssa.

23. Ehdotuksessa ei tarkenneta, ovatko "saatavilla olevat tiedot" ainoastaan tietoja, jotka ovat jo toimivaltaisten viranomais-

ten valvonnassa vai myös tietoja, joita kyseisten viranomaisten olisi mahdollista saada. Tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin, että ehdotuksessa voidaan tulkita tarkoitettavan molempia tietolajeja.

24. Vaikka soveltamisala näyttäisi 2 artiklan 2 kohdan perusteella olevan suppeampi — puitepäättös ei sen mukaan "sisällä velvoitetta kerätä ja säilyttää tietoa [...] silloin kun ainoana tarkoituksena on asettaa tieto saataville" –, antaa 3 artiklan a alakohhta kuitenkin mahdollisuuden laajempaan tulkintaan: "tiedolla" tarkoitetaan "liitteessä II lueteltuja olemassa olevia tietoja".

25. Liitteessä II mainitaan ainakin kaksi tietoryhmää, joita yleensä valvoo jokin muu taho kuin poliisi. Ensimmäinen tietoryhmä koskee ajoneuvorekisteritietoja. Monissa jäsenvaltioissa kyseisiä tietoja sisältävät tietokannat eivät ole lainvalvontaviranomaisten valvonnassa mutta kyseiset viranomaiset kyllä käyttävät niitä säännöllisesti. Olisiko tällaisten tietojen kuuluttava "saatavilla oleviin tietoihin", jotka 1 artiklan mukaisesti annetaan muiden jäsenvaltioiden vastaaville toimivaltaisille viranomaisille? Toinen liitteessä II lueteltu mainitsemisen arvoinen tietoryhmä on puhelinnumerot ja muut viestintätiedot: olisivatko kyseiset tiedot "saatavilla olevia", vaikka niitä valvovat yksityiset yritykset eivätkä toimivaltaiset viranomaiset?

26. Lisäksi ehdotuksen muut säännökset, erityisesti 3 artiklan d alakohhta ja 4 artiklan 1 kohdan c alakohhta tukevat sitä näkemystä, että "nimetyt viranomaiset" ja jopa "nimetyt osapuolet" voivat valvoa "toimivaltaisten viranomaisten" saatavilla olevia tietoja. Tämä perustuu ehdotuksen tekstiin, jonka mukaan jäsenvaltion "toimivaltaisella viranomaisella" tarkoitetaan "Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia", kun taas mitkä tahansa kansalliset viranomaiset voivat olla "nimettyjä viranomaisia".

27. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että saatavuusperiaatteen soveltaminen tietoihin, jotka ovat nimettyjen viranomaisten ja nimettyjen osapuolten valvonnassa, herättää seuraavat kysymykset:

— Onko 30 artiklan 1 kohdan b alakohhta riittävä oikeusperusta silloin kun nimettyjen viranomaisten ja nimettyjen osapuolten on asetettava tiedot saataville tietokannoista, jotka eivät kuulu kolmannen pilarin soveltamisalaan?

— Sovelletaanko henkilötietojen suojaamista koskevaa puitepäätöstä, kuten esimerkiksi ehdotuksen 8 artiklassa oletetaan?

— Ellei, onko tietojen käsittely direktiivin 95/46/EY velvoitteiden mukaista?

28. Näinkin laajan periaatteen kuin saatavuusperiaate soveltaminen edellyttää selkeää ja tarkkaa määritelmää tiedoista, joiden katsotaan olevan saatavilla. Näin ollen tietosuojavaltuutettu suosittelee, että:

- selvennetään soveltamisalaa
- rajataan ensisijaisesti saatavuusperiaatteen soveltamisala toimivaltaisten viranomaisten valvomiin tietoihin
- varmistetaan toissijaisesti, jos soveltamisala on laajempi, henkilötietojen riittävä suojaaminen. Edellä 27 kohdassa esitetyt kysymykset on otettava huomioon.

Muita soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä

29. Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan puitepääöstä sovelletaan ennen syytteen vireillepanoa tapahtuvaan tiedon käsittelyyn. Soveltamisala on siis suppeampi kuin henkilötietojen suojaamista koskevassa puitepääöksessä, jota sovelletaan täysimääräisesti oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa.

30. Tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin, että tällainen raja ei itsessään tarkoita sitä, että ehdotusta sovellettaisiin vain poliisiyhteistyöhön. Soveltamisalaan voi kuulua myös oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, koska joidenkin jäsenvaltioiden oikeusviranomaisilla on myös rikostutkintaan liittyviä toimivaltuuksia ennen syytteen vireillepanoa. Kuitenkin se seikka, että ehdotus perustuu yksinomaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, näyttäisi viittaavaan siihen, että sitä sovelletaan vain poliisiyhteistyöhön. Tätä seikkaa olisi siis syytä tarkentaa.

31. Tätä ehdotusta sovelletaan tietojen toimittamiseen Europolille, kun taas henkilötietojen suojaa koskevaan puitepääösehdotuksen soveltamisalaan ei kuulu henkilötietojen käsittely Europolissa. Tietosuojavaltuutettu suosittaa rajaamaan Europolin kanssa käytävän tietojenvaihdon ainoastaan Europolin omiin tehtäviin, jotka mainitaan Europol-yleissopimuksen 2 artiklassa ja sen liitteessä. Lisäksi olisi otettava huomioon Europolin kanssa käytävää tietojenvaihtoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka on jo vahvistettu useissa neuvoston säädöksissä.

Ei henkilötietoja sisältäviä uusia tietokantoja

32. Ehdotuksen lähtökohtana on, ettei sen johdosta perusteta henkilötietoja sisältäviä uusia tietokantoja. Tässä suhteessa

2 artiklan 2 kohta on selkeä: ehdotus ei sisällä velvoitetta kerätä ja säilyttää tietoa, silloin kun ainoana tarkoituksena on asettaa tieto saataville. Tietosuojan kannalta tämä on tärkeä ja myönteinen piirre ehdotuksessa. Tietosuojavaltuutettu palauttaa tässä yhteydessä mieleen lausuntonsa ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sellaisten tietojen säilyttämisestä, joita käsitellään yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä⁽¹⁾, jossa korostettiin, että suuriin tietokantoihin johtavat oikeudelliset velvoitteet ovat erityisen vaarallisia rekisteröityjen kannalta muun muassa laittomaan käyttöön liittyvien vaarojen vuoksi.

33. Mutta

— On tärkeää varmistaa, että ehdotus ei edistä tietokantojen varauksetonta yhteenliittämistä ja sen myötä tietokantaverkostoa, jota olisi vaikea valvoa

— Edellä mainittuun lähtökohtaan on poikkeus: ehdotuksen 10 artikla, jossa varmistetaan, että hakemistotietoihin on suora pääsy verkossa. Hakemistotiedot saatavat sisältää henkilötietoja tai joka tapauksessa paljastaa, että niitä on olemassa.

Suora ja epäsuora pääsy tietoihin

34. Ehdotuksessa säädetään suorasta ja epäsuorasta pääsystä tietoihin. Ehdotuksen 9 artiklassa säädetään suorasta pääsystä verkossa sellaiseen sähköisiin tietokantoihin sisältyvään tietoon, johon vastaavilla kansallisilla viranomaisilla on suora pääsy verkossa, kun taas 10 artiklassa säädetään epäsuorasta pääsystä. Muiden jäsenvaltioiden vastaavilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja Europolilla on oltava suora pääsy verkossa sitä tietoa koskevaan keskushakemistoon, johon ei ole suoraa pääsyä. Jos viranomainen keskushakemistoa tutkiessaan saa hakuosuman, se voi esittää tietopyynnön ja lähettää sen nimetylle viranomaiselle saadaksesen tiedon, johon keskushakemistossa viitataan.

35. Suora pääsy ei johda uusien tietokantojen perustamiseen mutta se edellyttää muiden vastaavien toimivaltaisten järjestelmien tietokantojen yhteentoimivuutta jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi se luo uusia tapoja käyttää jo olemassa olevia tietokantoja, koska väline, joka tähän mennessä on ollut vain kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä, tulee kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ulottuville. Suora pääsy merkitsee ilman muuta yhä useampien pääsyä tietokantaan, minkä vuoksi siihen liittyy väärinkäytön vaara.

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sellaisten tietojen säilyttämisestä, joita käsitellään yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä, ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta (KOM(2005) 438 lopullinen).

36. Kun on kyse toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen suorasta pääsystä tietoihin, tiedot tallentaneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät voi valvoa tietoihin pääsyä ja niiden myöhempää käyttöä. Tämä ehdotuksen mukaisesta suorasta pääsystä johtuva seuraus on otettava asianmukaisesti huomioon, koska

— Se näyttää estävän nimettyjen viranomaisten valtuudet kieltäytyä tietojen toimittamisesta (14 artiklan mukaisesti)

— Se herättää kysymyksiä siitä, kuka vastaa tietojen virheettömyydestä ja ajantasaistamisesta sen jälkeen kun ne on saatu. Miten tiedot tallentaneen jäsenvaltion nimetty viranomainen voi varmistaa, että tiedot pidetään ajan tasalla?

— Nimetty viranomainen ei ole ainoa, joka ei kykene enää täyttämään kaikkia lakisääteisiä tietosuojavelvoitteitaan, vaan tiedot tallentaneen jäsenvaltion tietosuojaviranomainenkaan ei voi enää valvoa velvoitteiden noudattamista, koska sillä ei ole toimivaltaa muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisiin nähden.

— Ongelmia kärjistää myös sellaisten nimettyjen viranomaisten ja nimettyjen osapuolten, jotka eivät ole lainvalvontaviranomaisia, pääsy tietokantoihin (ks. tämän lausunnon 25–28 kohta).

Tämä suoran pääsyn aiheuttama seuraus on merkittävä syy siihen, että tämä ehdotus olisi hyväksyttävä vain, jos henkilötietojen suojaamista koskeva puitepäätos tehdään. Yksi ongelma on jäljellä: on vaikea kuvitella, miten nimetyt viranomaiset voisivat kieltäytyä tietojen toimittamisesta 14 artiklan mukaisesti.

37. Epäsuora pääsy tietoihin keskushakemiston kautta osuma- ei osumaa -periaatteella ei ole uusi ilmiö. Monet eurooppalaiset laajamittaiset tietojärjestelmät, kuten Schengenin tietojärjestelmä, toimivat samalla periaatteella. Keskushakemiston perustamisella on se etu, että sen ansiosta tiedot tallentaneella jäsenvaltiolla on mahdollisuus valvoa tietojenvaihtoa poliisitietokannoistaan. Jos viranomainen keskushakemistoa tutkiessaan saa hakuosuman, se voi esittää asianomaisesta rekisteröidystä tietopyynnön, jonka pyynnön saanut viranomainen voi arvioida asianmukaisesti.

38. Asiaa on kuitenkin analysoitava perusteellisesti, koska keskushakemiston perustaminen aloilla, joilla sitä ei vielä tähän mennessä ole ollut olemassa, voi aiheuttaa rekisteröi-

dylle uusia vaaroja. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että vaikka keskushakemistossa ei olisikaan paljon tietoja rekisteröidystä, keskushakemistoon tehty haku saattaa tuottaa hyvin arkaluonteisen tuloksen. Haku saattaa paljastaa, että poliisin hallussa on kyseistä henkilöä koskevia rikostietoja.

39. Näin ollen on erittäin tärkeää, että yhteisön lainsäätävä vahvistaa asianmukaiset säännöt ainakin keskushakemiston perustamisesta, sen tiedostojen hallinnasta ja keskushakemistoon pääsyn asianmukaisesta organisoinnista. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotus ei ole näiltä osin tyydyttävä, ja tekee tässä vaiheessa seuraavat huomautukset:

— Keskushakemiston määritelmä on epäselvä. Sen perusteella ei ole selvää, ovatko hakemistotiedot metatietoja, avaintietoa vai jopa molempia. Keskushakemiston käsitettä on tarkennettava, koska sillä suora vaikutus tietosuojan tasoon ja vaadittuihin suojatoimiin.

— Ehdotuksessa olisi tarkennettava, mikä on kansallisten yhteyspisteiden asema keskushakemiston osalta. Kansallisten yhteyspisteiden osallistuminen saattaa olla tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa keskushakemiston tulkinta edellyttää erityistaitoja, esimerkiksi sormenjälkien mahdollisen vastaavuuden toteaminen

— Ehdotuksen mukaan keskushakemiston perustamisen edellyttämät säännöt annetaan täytäntöönpanolainsäädännössä 19 artiklan mukaista komiteamenettelyä noudattaen. Vaikka täytäntöönpanosääntöjä saatetaan tarvita, keskushakemiston perustamista koskevat perussäännöt olisi sisällytettävä itse puitepäätykseen.

Oikeusviranomaisten antama ennakkolupa

40. Tietojenvaihto ei estä jäsenvaltioita vaatimasta oikeusviranomaisten antamaa ennakkolupaa tietojen toimittamiseksi niitä pyytäneelle viranomaiselle, jos tiedot ovat pyynnön saaneen valtion oikeusviranomaisten valvonnassa. Tämä on tärkeää siksi, että poliisiviranomaisten valtuuksia henkilötietojen vaihdossa koskevan kyselyn⁽¹⁾ mukaan kaikkien jäsenvaltioiden poliisiviranomaiset eivät pääse itsenäisesti kyseisiin tietoihin. Tietosuojavaltuutetun mukaan saatavuusperiaate ei saisi heikentää kansallisen lainsäädännön mukaista velvoitetta hankkia tietojen toimittamista koskeva ennakkolupa, tai ainakin olisi voitava laatia kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavat erityissäännöt niistä tietoryhmistä, joiden osalta on hankittava ennakkolupa.

⁽¹⁾ Vastaukset kyselyyn, joka koski puitepäätyä tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta (neuvoston asiak. nro 5815/1/15).

41. Kyseistä velvoitetta olisi tulkittava yhdessä henkilötietojen suojaamista koskevan puitepääotosuhteiden 11 artiklan 2 kohdan kanssa, jossa säädetään myös siitä, että tiedot toimittavalla jäsenvaltiolla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten tietoja käytetään jäsenvaltiossa, johon ne on toimitettu. Tietosuojavaluutettu toteaa, että kyseinen periaate on tärkeä, koska sillä varmistetaan, että saatavuusperiaatteella ei kierretä henkilötietojen myöhempää käyttöä koskevaa kansallista rajoittavaa lainsäädäntöä.

Loppuhuomautus

42. Kyseiset osa-alueet edellyttävät korkeatasoista tietosuojaa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä tietojen käyttötarkoituksen rajaamista ja edelleen käsittelyä koskevien periaatteiden varmistamiseen sekä saatujen tietojen virheettömyyteen ja luotettavuuteen (katso tietosuojavaluutetun lausunto henkilötietojen suojaamista koskevasta puitepääotuksesta, kohdat IV.2 ja IV.6).

VI. MUUT LÄHESTYMISTAVAT

Ruotsin ehdotus

43. Ruotsin ehdotusta ei sovelleta vain tietynlaisiin tietoihin vaan se kattaa kaikki tiedot ja tiedustelutiedot, jopa sellaiset tiedot ja tiedustelutiedot, jotka ovat muiden kuin lainvalvontaviranomaisten hallussa. Ehdotuksella edistetään yhteistyötä siten, että siinä asetetaan määräajat tietopyyntöihin vastaamiseksi ja poistetaan yhden jäsenvaltion sisällä tehtävän tietojenvaihdon ja rajat ylittävän tietojenvaihdon välinen erottelu. Siinä ei säädetä lisätoimenpiteistä sen varmistamiseksi, että tietoihin tosiasiallisesti päästään. Tästä syystä on ymmärrettävää, että komissio ei ollut tyytyväinen Ruotsin ehdotukseen eikä pitänyt sitä asianmukaisena välineenä saatavuusperiaatteen toteuttamiseksi. ⁽¹⁾

44. Ruotsin ehdotuksessa noudatetulla lähestymistavalla on tietosuojan kannalta seuraavat yleiset vaikutukset:

- Myönteistä on se, että ehdotus rajoittuu tiukasti olemassa olevien tietojen käsittelyyn ja että uusia tietokantoja, edes keskushakemistoa, ei jouduta perustamaan.
- Keskushakemiston puuttuminen ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti myönteinen seikka. Keskushakemisto voi asianmukaisesti suojattuna helpottaa kohdentumista ja siten vähemmän tunkeilevia hakuja arkaluonteisiin tietoihin. Se parantaa myös tietopyyntöjen seurantaa ja valvontaa.
- Ehdotus kasvattaa joka tapauksessa henkilötietojen rajat ylittävän vaihdon määrää, mikä vaarantaa henkilötietojen suojaamisen muun muassa siksi, että se vaikuttaa

jäsenvaltioiden toimivaltaan valvoa täysin tietojen vaihtajaa. Ehdotusta ei pitäisi hyväksyä irrallaan henkilötietojen suojaamista koskevan puitepääotoksen hyväksymisestä.

Prümin yleissopimus

45. Prümin yleissopimuksessa saatavuusperiaatteen täytäntöönpanoon sovelletaan toisenlaista lähestymistapaa. Siinä lähestymistapa on asteittainen, kun taas tässä puitepääotusehdotuksessa sovelletaan yleistä lähestymistapaa — siinä ei vahvisteta vain tietynlaisten tietojen vaihtoon sovellettavia erityisiä sääntöjä, vaan sääntöjä sovelletaan kaikenlaisten tietojen vaihtoon, kunhan tiedot on lueteltu liitteessä II (ks. tämän lausunnon 21–28 kohta).

46. Tätä lähestymistapaa kutsutaan joskus ”tietokenttäkohtaiseksi lähestymistavaksi” (*data field by data field approach*). Sitä sovelletaan tiettyihin erityistietoihin (DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritiedot) ja se velvoittaa ottamaan huomioon tietojen erityisluonteen. Yleissopimuksessa velvoitetaan avaamaan ja ylläpitämään DNA-analyysitietokantoja rikostutkintaa varten. Vastaava velvoite koskee sormenjälkitietoja. Ajoneuvorekisteritietojen osalta on myönnetty suora pääsy muiden jäsenvaltioiden kansallisiin yhteyspisteisiin.

47. Prümin yleissopimuksessa noudatetusta lähestymistavasta voidaan esittää kolme huomautusta.

48. On sanomattakin selvää, että tietosuojavaluutettu ei hyväksy sitä, että tämä yleissopimus tehtiin Euroopan unionin toimielinkehyksen ulkopuolella, minkä vuoksi komissiolla ei ollut merkittävää osaa sen valmistelussa. Lisäksi tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan parlamentti ei voi harjoittaa demokraattista valvontaa eikä yhteisöjen tuomioistuin oikeudellista valvontaa. Näin ollen kaikkien (yleisten) etujen tasapuolisesta huomioon ottamisesta on olemassa vähemmän varmuutta. Asia liittyy myös tietosuojaan. Euroopan unionin toimielimillä ei toisin sanoen ole mahdollisuutta arvioida ennen järjestelmän perustamista, miten poliittiset valinnat vaikuttavat henkilötietojen suojaamiseen.

49. On myös ilmeistä, että Prümin yleissopimus on joiltakin piirteiltään rekisteröidyn kannalta selvästi tunkeilevampi kuin saatavuutta koskeva puitepääotosuhteiden ehdotus. Yleissopimus johtaa välttämättä uusien tietokantojen perustamiseen, missä on sinänsä riskejä henkilötietojen suojaamisen kannalta. Olisi myös osoitettava, että kyseisten uusien tietokantojen perustamiseen on olemassa tarve samoin kuin se, että perustaminen on oikeasuhteista. Henkilötietojen riittävä suojaksi olisi myös taattava.

⁽¹⁾ Ks. saatavuusperiaatteen mukaista tietojenvaihtoa koskevan neuvoston puitepääotosuhteiden liitteenä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC 2005 (1207), 12.10.2005.

”Tietokenttäkohtainen” lähestymistapa

50. Yleissopimuksessa noudatetaan edellä todetun mukaisesti tietokenttäkohtaista lähestymistapaa. Tietosuojavaltuutettu mainitsi aiemmin ne ongelmat ja epävarmuustekijät, jotka liittyvät saatavuusperiaatteen toteuttamisympäristöön. Näissä olosuhteissa tietosuojavaltuutettu katsoo, että olisi parempi olla perustamatta monia eri tietoja sisältävää järjestelmää vaan aloittaa varovaisemmin ja perustaa vain yhdenlaista tietoa sisältävä järjestelmä ja tämän jälkeen seurata, missä määrin saatavuusperiaate voi todella tukea lainvalvontaa, sekä henkilötietojen suojaamiseen liittyviä erityisiä vaaroja. Saatujen kokemusten perusteella järjestelmää voitaisiin mahdollisesti laajentaa muunlaisiin tietoihin ja/tai muuttaa sen tehostamiseksi.
51. Tietokenttäkohtainen lähestymistapa täyttäisi myös paremmin suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että tarve parantaa rajat ylittävää tietojenvaihtoa lainvalvontatarkoituksia varten saattaisi olla peruste hyväksyä oikeudellinen väline EU:n tasolla mutta oikeasuhteisuus edellyttää, että väline soveltuu asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tätä taas voidaan arvioida asianmukaisesti vasta sen jälkeen, kun asiassa on saatu käytännön kokemuksia. Välineen ei myöskään pitäisi aiheuttaa suhteetonta vahinkoa rekisteröidylle. Vain ehdottoman välttämättömiä tietoja olisi vaihdettava, nimettömän tiedonvaihdon olisi oltava mahdollista ja tiedonvaihdossa olisi noudatettava tiukkoja tietosuojavaatimuksia.
52. Lisäksi tietosuojavaltuutetun ehdottamaan varovaisempaan lähestymistapaan voisi mahdollisesti tietokenttäkohtaisen lähestymistavan lisäksi kuulua se, että saatavuusperiaatteen soveltaminen aloitetaan käyttämällä vain epäsuoraa pääsyä keskushakemiston kautta. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että tätä kysymystä voitaisiin harkita lainsäädäntöprosessin jatkuessa.

VI MITÄ TIETOJA?

53. Liitteessä II luetellaan tietoryhmät, jotka voidaan saada puitepäätösehdotuksen nojalla. Kaikki kuusi lueteltua tietoryhmää ovat useimmissa tilanteissa henkilötietoja, koska ne liittyvät jollain tavalla joko tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön.
54. Ehdotuksen 3 artiklan g alakohdan mukaan keskushakemistolla tarkoitetaan tietohakemistoa, jonka tarkoituksena on yksilöidä selvästi sen sisältämä tieto ja jossa voidaan suorittaa hakuja erityisen hakutoiminnon avulla sen

selvittämiseksi, onko tieto saatavilla. Asiakirjassa ”Saatavuusperiaatteen toteuttamista koskeva lähestymistapa”⁽¹⁾ katsotaan, että keskushakemisto voisi sisältää seuraavat tiedot

- asianomaisten henkilöiden henkilöllisyyden toteamiseen tarvittavat tiedot
- kyseisten tavaroiden (ajoneuvot, asiakirjat) tunnistenumerot
- sormenjäljet, digitaaliset valokuvat.

Keskushakemisto voisi sisältää myös DNA-profiileja. Kyseinen luettelo keskushakemiston sisältämistä tiedoista paljastaa, että keskushakemisto saattaa sisältää henkilötietoja ja edellyttää siten riittävän suojan.

55. Tietosuojavaltuutettu haluaa puuttua erityisesti DNA-profiileja koskevaan kysymykseen. DNA-analyysi on osoittautunut erittäin hyödylliseksi rikosten tutkinnassa, ja DNA-tietojen tehokas vaihto saattaa olla ensiarvoisen tärkeää rikostorjunnassa. DNA-tietojen käsite on kuitenkin määriteltävä selkeästi ja kyseisten tietojen ominaispiirteet otettava asianmukaisesti huomioon. Tietosuojan kannalta katsoen DNA-näytteiden ja DNA-profiilien välillä on nimittäin suuri ero.
56. (Lainvalvontaviranomaisten usein keräämiä ja tallentamia) DNA-näytteitä olisi pidettävä erityisen arkaluonteisina, koska ne todennäköisemmin sisältävät koko ”DNA-kuvan”. Niistä voi saada henkilön geneettisiä ominaisuuksia ja terveydentilaa koskevaa tietoa, joka saattaa olla tarpeen aivan erilaisissa tilanteissa, kuten annettaessa lääketieteellisiä neuvoja yksittäisille henkilöille tai nuorille pareille.
57. DNA-profiilit sitä vastoin sisältävät joitakin DNA-näytteestä poimittuja DNA-tietojen osia, joita voidaan käyttää henkilöllisyyden tunnistamisessa mutta jotka eivät periaatteessa paljasta henkilön geneettisiä ominaisuuksia. Alan tieteellinen edistys voi kuitenkin lisätä DNA-profiileista saatavan tiedon määrää: tiettynä ajankohtana ”viattomana” pidetty DNA-profiili voi myöhemmin paljastaa paljon odotettua ja tarvittua enemmän tietoa ja erityisesti henkilön geneettisiä ominaisuuksia koskevia tietoja. DNA-profiileista saatavia tietoja olisikin näin ollen pidettävä dynaamisina.
58. Tässä suhteessa tietosuojavaltuutettu panee merkille, että sekä Prümin yleissopimuksella että komission ehdotuksella edistetään DNA-tietojen vaihtoa lainvalvontaviranomaisten välillä mutta siinä, miten vaihtoa edistetään, on suuria eroja.

⁽¹⁾ Puheenjohtajavaltion asiakirja neuvostolle, 5.4.2005 (asiak. nro 7641/05).

59. Tietosuojavaluuttettu on tyytyväinen siihen, että komission ehdotuksessa ei aseteta velvoitetta kerätä DNA-tietoja ja että siinä DNA-tietojen vaihto rajataan tarkasti DNA-profiilien vaihtoon. Liitteessä II DNA-profiilit määritellään jäsenvaltioiden rikostutkinnassa tehdyissä DNA-analyysissä käytettyjen DNA-markkereiden alustavan yhteisen luettelon avulla. Tämä luettelo, joka perustuu DNA-analyysitulosten vaihdosta 25 päivänä kesäkuuta 2001 annetun neuvoston päätöslauselman⁽¹⁾ liitteessä I määriteltyyn eurooppalaiseen standardijoukkoon (ESS) kuuluvaan seitsemään DNA-markkeriin, takaa, että DNA-profiilit eivät niiden tekoajan kohtana sisällä tietoja erityisistä perinnöllisistä ominaisuuksista
60. Tietosuojavaluuttettu korostaa, että kyseinen neuvoston päätöslauselma vahvistaa joitakin hyvin tärkeitä suojatoimia, jotka liittyvät erityisesti DNA-profiilien dynamiiseen luonteeseen. Päätöslauselman III osassa, jossa paitsi ensin rajoitetaan DNA-analyysin tulosten vaihto ”niihin kromosomialueisiin, [...] joiden ei tiedetä sisältävän tietoja erityisistä perinnöllisistä ominaisuuksista”, myös suositellaan jäsenvaltioille, etteivät ne enää käyttäisi sellaisia DNA-markkereita, joiden voidaan alan tutkimuksen kehittyessä todeta sisältävän tietoja erityisistä perinnöllisistä ominaisuuksista.
61. Prümin yleissopimuksen lähestymistapa on toisenlainen. Siinä sopimuspuolet veloitetaan avaamaan ja ylläpitämään DNA-analyysitiedostoja rikosten tutkintaa varten. Se tarkoittaa siis uusien DNA-tietokantojen perustamista ja DNA-tietojen keräämistä entistä laajemmin. On myös epäselvää, millaisia tietoja DNA-analyysitiedostoihin tallennetaan. Yleissopimuksessa ei myöskään oteta huomioon DNA-profiilien dynamiista kehitystä.
62. Tietosuojavaluuttettu huomauttaa, että DNA-tietojen vaihtoa koskevissa sääöksissä olisi:
- selkeästi rajattava ja määriteltävä, minkä tyyppisiä DNA-tietoja voidaan vaihtaa (mukaan lukien DNA-näytteiden ja DNA-profiilien välinen perustavanlaatuinen ero)
 - luotava yhteiset tekniset vaatimukset, joiden tarkoituksena on välttää tietojen vaihtoon liittyvät ongelmat ja epätarkat tulokset, jotka saattavat johtua erilaisista käytännöistä DNA-tietokantojen käytössä rikostutkinnassa jäsenvaltioissa
 - säädettävä asianmukaisista oikeudellisesti sitovista suojatoimista, joilla pyritään estämään se, että DNA-näytteistä voidaan alan tutkimuksen kehittyessä saada henkilötietoja, jotka eivät ole pelkästään arkaluonteisia vaan myös tarpeettomia siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty.
63. Tässä suhteessa Euroopan tietosuojavaluuttettu vahvistaa ja liittää mukaan huomautukset, jotka hän antoi jo henkilötietojen suojaamista koskevasta puitepäätöksestä antamassaan lausunnossa (kohta 80). Kyseisessä lausunnossa tietosuojavaluuttettu huomauttaa DNA-tietojen osalta, että olisi säädettävä erityisistä suojatoimista, joilla varmistetaan, että saatavilla olevaa tietoa saadaan käyttää vain yksilöiden tunnistamiseksi rikosten ehkäisemistä, havaitsemista ja tutkintaa varten. DNA-profiilien virheettömyyden aste otetaan huolellisesti huomioon ja rekisteröity voi asettaa virheettömyyden kyseenalaiseksi helposti saatavilla olevin keinoin. On myös varmistettava aukottomasti, että yksilön ihmisarvoa kunnioitetaan⁽²⁾.
64. Edellä esitettyjen huomioiden perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että DNA-tiedostojen perustamista ja kyseisten tiedostojen sisältämien tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä olisi annettava vasta sen jälkeen, kun on tehty vaikutusarviointi, jossa edut ja vaarat on voitu arvioida asianmukaisesti. Tietosuojavaluuttettu suosittelee, että kyseisessä lainsäädännössä veloitettaisiin arvioimaan lainsäädäntöä säännöllisesti sen voimaantulon jälkeen.
65. Lopuksi mainittakoon, että liite II sisältää muita tietoryhmiä, joita voidaan vaihtaa. Niihin kuuluu yksityisiltä tahoilta peräisin olevia tietoja, koska puhelinnumerot ja muut viestintätiedot sekä teleliikennetiedot ovat yleensä teleoperaattoreiden hallussa. Perusteluissa vahvistetaan, että jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että lainvalvontaan liittyvät tiedot, joita tähän tehtävään nimetyt viranomaiset tai yksityiset tahot valvovat, annetaan muiden jäsenvaltioiden vastaaville toimivaltaisille viranomaisille ja Europolille. Koska ehdotusta sovelletaan yksityisiltä tahoilta peräisin oleviin henkilötietoihin, asiaan sovellettavan lainsäädännön olisi tietosuojavaluuttetun mielestä sisällettävä rekisteröidyn suojaamiseksi muita suojatoimia, jotta varmistetaan tietojen virheettömyys.

VII. TIETOSUOJAN PERIAATTEET

66. Neuvoston puitepäätosehdotuksessa ei nimenomaisesti vahvisteta henkilötietojen suojaamista koskevia sääntöjä, kun taas muissa välineissä, kuten Prümin yleissopimuksessa tai Ruotsin ehdotuksessa, on joitakin henkilötietojen suojaamista koskevia erityisiä säännöksiä. Se, ettei saatavuutta koskevassa ehdotuksessa ole henkilötietojen suojaamista koskevia erityisiä sääntöjä, on hyväksyttävissä ainoastaan, jos tietosuojaa koskevaan kolmannen pilarin puitepäätosehdotukseen sisältyviä yleisiä sääntöjä sovelletaan täysimääräisesti ja jos ne tarjoavat riittävän suojan. Lisäksi tietyissä välineissä, kuten Ruotsin ehdotuksessa ja Prümin yleissopimuksessa, vahvistetut henkilötietojen suojaamista koskevat säännöt eivät saisi alentaa yleisessä lainsäädännössä varmistetun suojan tasoa. Tietosuojavaluuttettu suosittelee, että lisättäisiin erityinen lauseke tietosuojaa koskevien erilaisten sääntöjen välisistä mahdollisista ristiriitaisuuksista.

⁽²⁾ Ks. myös ”Progress report on the application of the principles of Convention 108 to the collection and processing of biometric data”, Euroopan neuvosto, helmikuu 2005.

⁽¹⁾ EYVL C 187, 3.7.2001, s. 1.

67. Tässä vaiheessa tietosuojavaltuutettu palauttaa mieleen henkilötietojen suojaamista koskevasta puitepäätöksestä antamansa lausunnon ja korostaa jälleen kerran, että lainvalvontayhteistyön kannalta on tärkeää, että on olemassa kaikenlaisen tietojen käsittelyyn sovellettavia johdonmukaisia ja kattavia tietosuojasääntöjä. Tietosuojavaltuutettu toistaa kyseisessä lausunnossa mainitut muut kohdat. Tässä kohdassa korostetaan seuraavia tietosuoja koskevia kysymyksiä:

- Henkilötietojen laillinen käsittely. Tietosuojavaltuutettu kannattaa lähestymistapaa, jonka mukaan tiedot voivat olla saatavilla vain, jos ne on kerätty laillisesti (2 artiklan 2 kohdassa todetaan, ettei puitepäätös velvoita keräämään tietoja pakkokeinoin). Henkilötietojen laillisella käsittelyllä varmistettaisiin myös, että saataville asetettuja ja vaihdettuja tietoja voidaan käyttää asianmukaisesti myös oikeudenkäynnissä. Vaikka syytteen vireillepanon jälkeen käsitellyt tiedot eivät varsinaisesti kuulu päätösehdotuksen soveltamisalaan, on kuitenkin todennäköistä, että lainvalvontaviranomaisten ennen syytteen vireillepanoa vaihtamat tiedot päätyvät lopulta oikeudenkäyntiin.
- Henkilötietojen laatu on erityisen tärkeää, koska saatavuusperiaate edistää tietojen käyttöä sellaisten lainvalvontaviranomaisten toimesta, jotka toimivat sen kontekstin ulkopuolella, jossa tiedot kerättiin. Kyseisillä viranomaisilla on jopa suora pääsy muiden jäsenvaltioiden tietokantoihin. Henkilötietojen laatu voidaan varmistaa vain, jos tietojen virheettömyys tarkistetaan säännöllisesti ja asianmukaisesti, jos tiedot eritellään asianomaisten henkilöryhmien mukaan (uhrit, epäillyt, todistajat jne.) ja jos virheettömyyden aste tarvittaessa ilmoitetaan (ks. tietosuojavaltuutetun lausunto henkilötietojen suojaamisesta, kohta IV.6).

Nämä seikat antavat selemmän käsityksen siitä, miksi tietosuoja ja erityisesti virheettömyyttä koskevia sääntöjä olisi sovellettava kaikenlaisen tietojen käsittelyyn, myös jäsenvaltion sisällä. Muutoin henkilötiedot, joihin on suora pääsy, saattavat olla virheellisiä tai vanhentuneita ja siten vaikuttaa rekisteröidyn oikeuksiin ja tutkinnan tehokkuuteen.

- Tarkoituksen rajaaminen. Saatavuusperiaatteen mukaan muiden jäsenvaltioiden vastaavat toimivaltaiset viranomaiset voivat päästä henkilötietoihin. Lainvalvontaviranomaisten toimivaltuudet voivat kuitenkin maakohdaisesti vaihdella suurestikin. Tämän vuoksi on keskeisen tärkeää varmistaa, että tarkoituksen rajaamista koskevaa perusperiaatetta noudatetaan siitä huolimatta, että tietoja vaihtavien erilaisten toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuudet vaihtelevat. Tietyin viranomaisen tiettyyn tarkoitukseen keräämää ja käsittelemää tietoa ei voida käyttää eri tarkoitukseen vain

sen vuoksi, että tiedot vastaanottavalla viranomaisella on erilaiset ja ehkä laajemmat toimivaltuudet.

Tietosuojavaltuutettu onkin tämän vuoksi tyytyväinen puitepäätösehdotuksen 7 artiklaan, jonka olisi katsottava täsmäntävän niitä yleisiä sääntöjä, jotka vahvistetaan henkilötietojen suojaamista koskevassa puitepäätösehdotuksessa. Lisäksi tietosuojavaltuutettu toteaa, että eri viranomaisten vastaavuuden arviointi (joka nykyisen ehdotuksen mukaan tehdään komiteamenettelyn mukaisesti) olisi tehtävä huolellisesti ja noudattaen asianmukaisesti tarkoituksen rajaamisen periaatetta.

- Tarkoituksen rajaamisen periaate olisi otettava myös huomioon tietojenvaihdon säilyttämisen määräaajoissa: tiettyyn tarkoitukseen käytetyt ja vaihdetut tiedot olisi poistettava heti, kun niitä ei tarvita enää kyseiseen tarkoitukseen. Tällä välttyttäisiin tietokantojen tarpeettomalta päällekkäisyydeltä mutta annettaisiin kuitenkin samalla toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus päästä (ajantasaistettuihin) saatavilla oleviin tietoihin uudestaan siinä tapauksessa, että niitä tarvitaan muuhun perusteltuun tarkoitukseen.
- Saatavuusperiaatteen mukaisesti toimitettujen tietojen kirjaaminen. Kirjaus olisi tehtävä sekä tiedot antaneessa että tiedot saaneessa jäsenvaltiossa. Kirjattava olisi myös tietojen saanti eikä pelkästään niiden vaihto (ks. tietosuojavaltuutetun lausunto henkilötietojen suojaamisesta, kohta 133). Tällä varmistetaan, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset luottavat toisiinsa eivätkä menetä kokonaan mahdollisuutta valvoa saatavilla olevia tietoja. Tarve pystyä jäljittämään tiedot tarkoittaa myös mahdollisuutta ajantasaistaa ja/tai oikaista tietoja.
- Rekisteröityjen oikeudet. EU:n lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtojärjestelmät lisäävät tilanteita, joissa eri jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät henkilötietoja (hetkellisesti) samanaikaisesti. Tämä tarkoittaa, että olisi laadittava rekisteröityjen oikeuksia koskevat yhteiset EU-vaatimukset ja että rekisteröityjen on voitava käyttää oikeuksiaan siinä määrin kuin kolmannen pilarin tietosuojasäännökset sen sallivat sekä tiedot antaneiden että tiedot saaneiden ja niitä käsittelevien viranomaisten osalta.
- Valvonta. Tietosuojavaltuutettu huomauttaa, että tapauksesta riippuen useampi kuin yksi kansallinen valvontaviranomainen saattaa olla toimivaltainen valvomaan nykyisten ehdotusten perusteella tehtyä henkilötietojen käsittelyä. Tässä suhteessa suora pääsy verkossa lainvalvontatietoihin edellyttää, että asianomaiset kansalliset tietosuojaviranomaiset tehostavat valvontaa ja koordinoitua.

VIII. PÄÄTELMÄT

Saatavuusperiaatetta koskevat yleiset päätelmät

68. Tietosuojavaltuutettu käyttää tilaisuutta hyväkseen ja esittää tässä lausunnossa joitakin yleisiä ja perustavanlaatuisempia näkemyksiä lainvalvontatietojen vaihdosta ja asian sääntelemistä koskevista lähestymistavoista. Tietosuojavaltuutettua voidaan kuulla myöhemminkin tätä ehdotusta ja muita asiaan liittyviä ehdotuksia koskevan lainsäädäntöprosessin edistyessä.
69. Tietosuojavaltuutetun mukaan saatavuusperiaate olisi pantava täytäntöön oikeudellisesti sitovassa välineessä noudattaen varovaisempaa ja asteittaisempaa lähestymistapaa, joka koskisi vain yhdenlaisia tietoja ja jossa seurattaisiin, missä määrin saatavuusperiaate voi todella tukea lainvalvontaa ja mitä erityisiä vaaroja henkilötietojen suojaamiselle aiheutuu. Tähän varovaisempaan lähestymistapaan voisi kuulua se, että saatavuusperiaatteen soveltaminen aloitetaan asettamalla tiedot saataville ainoastaan epäsuorasti keskushakemiston kautta. Saatujen kokemusten perusteella järjestelmää voitaisiin laajentaa muunlaisiin tietoihin ja/tai muuttaa sen tehostamiseksi.
70. Saatavuusperiaatteen täytäntöönpanoa koskevia säädöksiä ei pitäisi antaa ennen sellaisten tietosuojaa koskevien keskeisten suojatoimien hyväksymistä, jotka sisältävät henkilötietojen suojaamista koskevaan puitepäättösehdotukseen.

Nykyisen ehdotuksen muuttamista koskevat suositukset

71. Euroopan tietosuojavaltuutettu suositaa selventämään saatavuusperiaatteen soveltamisalaa seuraavasti:
- Lisätään selvä ja tarkka määritelmä tiedoista, joiden katsotaan olevan saatavilla
 - Rajataan ensisijaisesti saatavuusperiaatteen soveltamisala toimivaltaisten viranomaisten valvomiin tietoihin
 - Varmistetaan toissijaisesti, jos soveltamisala on laajempi, henkilötietojen riittävä suojaaminen. Edellä 27 kohdassa esitetyt kysymykset on otettava huomioon.
72. Euroopan tietosuojavaltuutettu tekee seuraavat huomautukset toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen suorasta pääsystä tietokantoihin:
- Asiaa on käsiteltävä asianmukaisesti, koska suorassa pääsystä tiedot lähettäneen jäsenvaltion viranomaisen nimetyillä viranomaisilla ei ole mahdollisuutta valvoa pääsyä tietoihin ja niiden myöhempää käyttöä

— Ehdotus ei saa edistää tietokantojen varauksetonta yhteenliittämistä ja sen myötä tietokantaverkostoa, jota olisi vaikea valvoa.

73. Puitepäättöksen olisi oltava tarkempi keskushakemiston perustamisen osalta. Erityisesti:
- Ehdotuksessa olisi oltava asianmukaiset säännöt ainakin keskushakemiston perustamisesta, keskushakemiston tiedostojen hallinnasta ja keskushakemistoon pääsyn asianmukaisesta organisoinnista.
 - Keskushakemiston määritelmää on selvennettävä.
 - Ehdotuksessa olisi selvennettävä kansallisten yhteyspiSTEiden tehtävää keskushakemiston osalta.
 - Perussäännöt keskushakemiston perustamisesta olisi sisällytettävä itse puitepäättökseen sen sijaan, että ne jätettäisiin komiteamenettelyä noudattaen täytäntöönpanolainsäädäntöön.
74. Tietosuojavaltuutettu huomauttaa DNA-tietojen vaihdon osalta, että ehdotuksessa olisi
- selkeästi rajattava ja määriteltävä, minkä tyyppisiä DNA-tietoja voidaan vaihtaa (mukaan lukien DNA-näytteiden ja DNA-profilien välinen perustavanlaatuinen ero)
 - luotava yhteiset tekniset vaatimukset, joiden tarkoituksena on välttää tietojen vaihtoon liittyvät ongelmat ja epätarkat tulokset, jotka saattavat johtua erilaisista käytännöistä DNA-tietokantojen käytössä jäsenvaltioiden rikostutkinnassa
 - säädettävä asianmukaisista oikeudellisesti sitovista suojatoimista, joilla pyritään estämään se, että DNA-näytteistä voidaan alan tutkimuksen kehittyessä saada henkilötietoja, jotka eivät ole pelkästään arkaluonteisia vaan myös tarpeettomia siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty, ja
 - ehdotus olisi hyväksyttävä ainoastaan vaikutusarvioinnin jälkeen.
75. Euroopan tietosuojavaltuutettu neuvoo rajaamaan tietojenvaihdon Europolin kanssa ainoastaan Europolin tehtäviin, jotka mainitaan Europol-yleissopimuksen 2 artiklassa ja sen liitteissä.

Tehty Brysselissä, 28. helmikuuta 2006.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu