

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta annetusta komission tiedonannosta

(2010/C 357/02)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 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 annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja erityisesti sen 41 artiklan⁽²⁾,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. JOHDANTO

1. Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio antoi 21 päivänä syyskuuta 2010 tiedonannon matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta⁽³⁾. Tiedonanto toimitettiin samana päivänä Euroopan tietosuojavaltuutetulle kuulemista varten.
2. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen, että komissio kuuli häntä tiedonannosta. Tietosuojavaltuutettu sai mahdollisuuden esittää tiedonannosta epäviralliset huomautuksensa jo ennen sen hyväksymistä. Jotkin näistä huomautuksista on otettu huomioon lopullisessa asiakirjassa, mutta muihin tietosuojavaltuutetun osoittamiin näkökohtiin liittyy yhä huolestuttavia tietosuojakysymyksiä.

2. Ehdotuksen tausta

3. Komission tiedonannossa ehdotetaan PNR-tietojen vaihdossa sovellettavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jonka tarkoituksena on luoda yhdenmukaiset puitteet PNR-tietojen siirrolle kolmansiin maihin. Sen lisäksi, että tämä

tiedonannossa esitetty yhdenmukaistettu lähestymistapa vastaa oikeusvarmuuden tarpeeseen, se on saanut taakseen voimakkaan tuen Euroopan parlamentilta, jolle on annettu valtuudet ratifioida kolmansien maiden kanssa tehdyt PNR-sopimukset⁽⁴⁾ EU:n uudessa toimielinrakenteessa.

4. Komissio on täydentänyt tiedonantoa suosituksilla PNR-sopimuksista kolmansien maiden kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Suositukset ovat luottamuksellisia, eikä niitä käsitellä tässä lausunnossa. Lausunnon II luvussa esitetään kuitenkin joitakin huomioita yleisen tiedonannon ja näiden suositusten välisestä yhteydestä.
5. PNR-tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan lisäksi komissio valmistelee parhaillaan EU:lle tarkistettua lähestymistapaa PNR-tietoihin. Aiemmasta, entisen kolmannen pilarin mukaisesta EU:n säädöspuitteita koskevasta ehdotuksesta keskusteltiin neuvostossa tiiviisti ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa⁽⁵⁾. Keskusteluissa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen tietyistä PNR-järjestelmän keskeisistä näkökohdista, kuten järjestelmään perustettavan tietokannan käytöstä. Tukholman ohjelmassa kehoitettiin komissiota laatimaan uusi ehdotus, mutta ei otettu tarkemmin kantaa ehdotukseen sisällytettäviin keskeisiin näkökohtiin. EU:n PNR-järjestelmästä on määrä julkaista direktiiviehdotus vuoden 2011 alussa.
6. Tässä lausunnossa keskitytään komission tiedonantoon. Sen ensimmäisessä osassa analysoidaan tiedonantoa tietosuojan alalla tapahtuneen viimeaikaisen kehityksen perusteella, toisessa osassa tarkastellaan PNR-järjestelmän oikeutusta ja kolmannessa osassa käsitellään tarkemmin tiedonantoon sisältyviä erityisiä tietosuojakysymyksiä.

⁽⁴⁾ Sopimuksia on kirjoitettu seuraavien valtioiden kanssa:

- Yhdysvallat: Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen sopimus lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen turvallisuusministeriölle (DHS) (vuoden 2007 PNR-sopimus) (EUVL L 204, 4.8.2007, s. 18).
- Kanada: Euroopan yhteisön ja Kanadan hallituksen välinen sopimus ennalta annettavien matkustajatietojen ja matkustajaluettelotietojen käsittelystä (EUVL L 82, 21.3.2006, s. 15).
- Australia: Euroopan unionin ja Australian välinen Sopimus lento- liikenteenharjoittajien Euroopan unionista peräisin olevien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Australian tullilaitokselle (EUVL L 213, 8.8.2008, s. 49–57).

⁽⁵⁾ Komissio hyväksyi 6 päivänä marraskuuta 2007 ehdotuksen neuvoston puitepäättökseksi matkustajarekisterin (PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (KOM(2007) 654 lopullinen). Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi ehdotuksesta lausuntonsa 20. joulukuuta 2007 (EUVL C 110, 1.5.2008, s. 1).

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 492 lopullinen.

II. EHDOTUKSEN TARKASTELU

1. Yleisiä huomioita

7. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen tiedonannon horisontaaliseen lähestymistapaan, jolla vastataan Euroopan parlamentin äskettäisiin toivomuksiin perusteellisen analyysin laatimisesta ja yhtenäisen näkemyksen muodostamisesta nykyisistä ja tulevista PNR-järjestelmistä. Korkean ja yhdenmukaisen tietosuojaan tason varmistaminen kaikissa PNR-järjestelmissä on tavoite, jota on aiheellista tukea voimakkaasti.
8. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin kyseenalaistaa näiden PNR-tietojen käsittelyyn suoraan tai välillisesti liittyvien eri aloitteiden yleisen ajoituksen.
9. Vaikka tiedonannossa käsitellään PNR-järjestelmiä koskevia kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n PNR-järjestelmää koskevaa aloitetta, siinä ehdotetut normit liittyvät vain kansainvälisiin sopimuksiin. EU:n säädöspuitteista keskustellaan ja ne laaditaan myöhemmässä vaiheessa.
10. Tietosuojavaltuutetun mielestä olisi ollut loogisempaa ja tarkoituksenmukaisempaa edetä keskustelemalla ensin perusteellisesti mahdollisesta EU:n järjestelmästä, johon sisältyisi EU:n säädöskehysten mukaisia tietosuojatoimia, ja kehittämällä tämän keskustelun pohjalta lähestymistapa kolmansien maiden kanssa tehtäviä sopimuksia varten.
11. Lisäksi tietosuojavaltuutettu korostaa, että EU ja Yhdysvallat valmistelevat parhaillaan yleissopimusta tietojen vaihdosta lainvalvontatarkoituksiin⁽¹⁾. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa periaatteet, joilla turvataan tietosuojaan korkea taso yhtenäisessä Yhdysvaltojen kanssa käynnistettävän henkilötietojen vaihdon edellytyksistä. EU:n ja Yhdysvaltojen välisen neuvottelujen tuloksia olisi käytettävä viitekehystenä EU:n ja jäsenvaltioiden myöhemmille kahdenvälisille sopimuksille, EU:n ja Yhdysvaltojen välinen PNR-sopimus mukaan luettuna.
12. Toinen tässä yhteydessä huomioon otettava tekijä on komissiossa käynnissä oleva EU:n tietosuoja-kehityksen yleinen tarkastelu, jonka perusteella on määrä laatia viimeistään vuoden 2010 lopussa tiedonanto ja vuoden 2011 kuluessa ehdotus uudeksi sääntelykehykseksi⁽²⁾. Tämä tarkasteluprosessi tapahtuu ”Lissabonin sopimuksen jälkeisessä”
- toimintaympäristössä, joka vaikuttaa suoraan tietosuojaperiaatteiden horisontaaliseen soveltamiseen EU:n entisissä pilareissa, myös rikosasioissa tehtävässä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä.
13. Yhtenäisyyden varmistamiseksi EU:n olisi päästävä yhteisymmärryksen sisäisistä välineistään ja neuvoteltava näiden välineiden pohjalta sopimuksia kolmansien maiden kanssa. Prosessissa olisi aluksi keskityttävä tarkastelemaan EU:n yleistä tietosuoja-kehystä, sen jälkeen mahdollisen EU:n PNR-järjestelmän tarvetta ja vasta viimeiseksi edellytyksiä uudistetun EU:n kehysten pohjalta kolmansien maiden kanssa käytävälle tietojenvaihdolle. Edellytysten määrittelyssä PNR-tietojen siirrolle kolmansiin maihin olisi tässä vaiheessa otettava huomioon myös tulevaan EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen sopimukseen sisältyvät tietosuojatoimet.
14. Vaikka tämä olisi ihanteellisin etenemisjärjestys, tietosuojavaltuutettu on tietoinen siitä, että erilaisista menettelyllisistä ja poliittisista syistä sitä ei käytännössä voida noudattaa. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että komission, neuvoston ja parlamentin työskentelyyn osallistuvien eri tahojen tulisi kuitenkin pitää mielessään näiden eri työvaiheiden välinen loogiikka. Kun näitä rinnakkaisia prosesseja, erityisesti EU:n säädöskehystä ja EU:n ja Yhdysvaltain välisiä neuvotteluja viedään eteenpäin, niissä olisi huomioitava asianmukaisesti tietosuojatoimien yhdenmukaisuuden ja niistä muodostettavan yhtenäisen näkemyksen tarve niin EU:ssa kuin tietojen siirrossa kolmansiin maihin. Tarkemmin sanottuna tämä edellyttää erityisesti sitä, että prosessissa
- otetaan huomioon EU:n PNR-järjestelmästä tehdyn vaikutusarviointin tulokset ennen PNR-neuvottelujen loppuun saattamista kolmansien maiden kanssa;
 - varmistetaan, että nykyisten PNR-järjestelyjen uudelleen-tarkastelujen tulokset otetaan huomioon;
 - yhdistetään PNR-neuvottelut tietojenvaihtoa lainvalvontatarkoituksiin koskevasta yleissopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa käytäviin neuvotteluihin. Tämä on ainoa tapa varmistaa tietosuojatoimien yhdenmukaisuus molemmissa sopimuksissa.
15. Lopuksi Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa tuoda esille kysymyksen tiedonannon ja komission laatimien suuntaviivojen välisestä yhteydestä. Kysymys koskee sitä, missä määrin tiedonantoon tai maakohtaisesti laadittaviin suuntaviivoihin sisältyvissä normeissa on aiheellista määritellä nimenomaisia tietosuojatoimia ja edellytyksiä. Jos kokonaisuutena on yhdenmukaistaa PNR-tietojen käsittelyä ja vaihdon edellytyksiä, tietosuojavaltuutettu katsoo, että liikumavaran olisi kussakin kansainvälisessä sopimuksessa oltava mahdollisimman kapea ja että normeilla olisi luotava täsmällinen toimintakehyks. Samalla normeilla tulisi olla tehokas vaikutus sopimusten sisältöön. Jäljempänä esitetyt huomiot osoittavat, että näitä näkökohtia on vielä syytä tarkentaa.

⁽¹⁾ Ks. erityisesti komission tammikuussa 2010 käynnistämä kuuleminen Euroopan unionin ja Yhdysvaltain välisestä henkilötietojen suoja ja tietojen käyttöä lainvalvontatarkoituksiin koskevasta kansainvälisestä sopimuksesta sekä siihen liittyvät 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kannanotot, jotka ovat saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm

⁽²⁾ Komissio on aloittanut nykyisten säädöspuitteiden uudelleentarkastelun, joka käynnistettiin korkean tason konferenssilla toukokuussa 2009. Sitä seurasi vuoden 2009 loppuun jatkunut julkinen kuulemiskierros sekä useita sidosryhmien kuulemiskokouksia heinäkuussa 2010. 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän kannanotot, joiden laatimiseen tietosuojavaltuutettu on osallistunut aktiivisesti, ovat saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues

2. Järjestelmän oikeutus

16. Euroopan tietosuojavaltuutettu ja 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä ovat jo useissa lausunnoissaan korostaneet⁽¹⁾, että PNR-järjestelmien kehittämiselle niin EU:n sisäiseen käyttöön kuin tietojen vaihtoon kolmansien maiden kanssa on oltava selkeät perusteet. Toimenpiteiden tarpeellisuudesta on esitettävä konkreettista näyttöä, ja ne on arvioitava asianmukaisesti. Toimenpiteiden ja henkilöiden yksityiselämään puuttumisen on oltava keskenään tasapainossa niin, että toimenpiteet ovat mahdollisimman oikeasuhteisia ja että niillä puututaan mahdollisimman vähän yksityisyyteen. Vaikka tekniikan kehitys mahdollistaakin nykyisin tietojen laajan saannin ja analyysin, kuten tiedonannon 2.2 kohdan lopussa todetaan, se ei kuitenkaan sinänsä ole mikään peruste kaikkien matkustajien seulontaan tarkoitettujen järjestelmien kehittämiselle. Toisin sanoen tarkoituksen ei pitäisi pyhittää keinoja.
17. Kuten jäljempänä selitetään, viattomia henkilöitä koskevien tietojen luovuttamiseen massoitain riskinarviointitarkoituksiin liittyy vakavia suhteellisuusongelmia. Erityisen kyseenalaisena tietosuojavaltuutettu pitää PNR-tietojen ennakoivaa käyttöä. Vaikka tietojen ”reaktiiviseen” käyttöön ei liitykään erityisiä ongelmia, kunhan se tapahtuu osana jo tehtyjen rikosten tutkintaa, tietojen tosiaikaiseen ja ennakoivaan käyttöön on syytä suhtautua paljon kriittisemmin.
18. Tiedonannon mukaan PNR-tietoja käytettäisiin jopa ”reaaliaikaisesti” ”rikosten ehkäisemiseen tai tutkimiseen tai henkilöiden pidättämiseen, ennen kuin rikos on tapahtunut”, vertaamalla tietoja ”asiatietojen pohjalta ennalta määrättyihin riskitekijöihin”⁽²⁾. Periaatteessa riskitekijöihin perustuvien toimenpiteiden kohdistaminen henkilöihin jo ennen, kuin mitään rikosta on edes tapahtunut, on tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan ennakoiva toimenpide, jonka käyttö lainvalvonnassa on tavallisesti erittäin tiukasti määriteltyä ja rajoitettua.
19. ”Riskitekijän” sen paremmin kuin ”riskinarviointin” käsitettä ei ole työstetty riittävän pitkälle, ja jälkimmäinen saattaisi helposti sekoittaa ”profiloinnin” käsitteeseen. Ennakoivan käytön tavoitteeksi mainittu ”matkustus- ja käyttäytymismallien selvittäminen tosiseikkojen pohjalta” korostaa entisestään näiden käsitteiden samankaltaisuutta. Tietosuojavaltuutettu kyseenalaistaa yhteyden alkuperäisten tosiseikkojen ja niistä johdettujen mallien välillä. Prosessin tavoitteena on velvoittaa tekemään yksilöistä riskinarviointeja – ja mahdollisesti kohdistamaan heihin pakkokeinoja – sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka eivät edes liity kyseisiin henkilöihin. Kuten jo edellisessä EU:n PNR-järjestelmää koskevassa lausunnossa todettiin, tietosuojavaltuutetun pääasiallinen huolenaihe on, että ”henkilöitä koskevia päätöksiä tehdään sellaisten mallien ja kriteerien perusteella, joiden

määrittämisessä on käytetty matkustajatietoja yleensä. Yksittäistä henkilöä koskevia päätöksiä voitaisiin siis tehdä käyttäen vertailukohtana (ainakin osittain) malleja, jotka on johdettu muita henkilöitä koskevista tiedoista. Rekisteröityihin suuresti vaikuttavia päätöksiä tullaan siis tekemään abstraktissa yhteydessä. Henkilöiden on äärimmäisen vaikea puolustautua tällaisia päätöksiä vastaan”⁽³⁾.

20. Tällaisten tekniikoiden laajamittainen käyttö yhdistettynä kaikkien matkustajien seulontaan herättää vakavia kysymyksiä muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa ja SEUT-sopimuksen 16 artiklassa esitettyjen yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien perusperiaatteiden noudattamisesta.
21. Nämä tekijät olisi otettava huomioon PNR-järjestelmien oikeutuksesta tehtävässä lopullisessa päätöksessä, ja niitä olisi analysoitava ja tarkennettava EU:n PNR-hankkeessa tehtävässä vaikutusarvioinnissa. Toiminta olisi suunniteltava niin, että tämän vaikutusarvioinnin tulokset voidaan ottaa tarkasti huomioon PNR-järjestelmiä koskevien yleisten vaatimusten laatimisessa.

3. Ehdotettujen normien sisältö

22. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen laajaan normiluetteloon, koska siinä on selvästi huomioitu EU:n tietosuojaperiaatteet, joiden pitäisi monessa suhteessa vahvistaa yksittäisissä sopimuksissa määritettyä suojaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta edellä esitettyjä perushuomioita PNR-järjestelmien legitiimiydestä. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin normien tuomaa lisäarvoa sekä normeissa havaittuja puutteita.
- Sopimusten tietosuojan riittävyys ja sitovuus*
23. Tietosuojavaltuutettu tulkitsee tiedonannon sanamuodon perusteella, että tietosuojan riittävyyden arviointi voi perustua vastaanottajamaan yleiseen tietosuojalainsäädäntöön tai henkilötietojen käsittelyä koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa annettuihin oikeudellisesti päteviin sitoumuksiin. Kun nyt otetaan huomioon kansainvälisten sopimusten ratkaiseva merkitys tietosuojan riittävyyden arvioinnissa, tietosuojavaltuutettu korostaa, että olisi vahvistettava selkeästi näiden sopimusten kaikkia osapuolia sitova luonne ja sen lisäksi edellytettävä nimenomaisesti, että sopimuksissa turvataan rekisteröidyille välittömästi sovellettavat oikeudet. Tietosuojavaltuutettu pitää näitä seikkoja olennaisina riittävyyden arviointiin liittyvinä näkökohtina.

Soveltamisala ja tarkoitus

24. Tietosuojan periaatteita koskevan luettelon kaksi ensimmäistä kohtaa koskevat käyttötarkoituksen rajoittamista. Alaotsikon ”tietojen käyttö” ensimmäisessä kohdassa mainitaan käyttö lainvalvonta- ja turvallisuustarkoituksiin ja

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin (PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin, 20 päivänä joulukuuta 2007, EUVL C 110, 1.5.2008, s. 1. 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunnot ovat saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽²⁾ Tiedonannon 2.1 luku, s. 4.

⁽³⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin (PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin, 20 päivänä joulukuuta 2007, EUVL C 110, 1.5.2008, s. 4.

viitataan edelleen terrorismiin ja muuhun vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen, jotka olisi määriteltävä asiaa koskevissa EU:n säädöksissä ”olevissa määritelmissä noudatetun lähestymistavan” mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu pitää tätä sanamuotoa kyseenalaisena, koska se saatetaan tulkita niin, ettei tulevaisuuden sopimuksissa käytettäisi nimenomaisesti EU:n säädöksissä esitettyjä vaan niistä johdettuja määritelmiä. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä on olennaista, että terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden käsitteet määritellään täsmällisesti ja tiedonannossa tarkoitettujen EU:n säädösten yksilöidään. Lisäksi tietosuojavaltuutettu muistuttaa, että eri rikostyyppiluokitusten tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus on arvioitava asianmukaisesti ennen niiden sisällyttämistä PNR-järjestelmään.

25. Toisessa kohdassa viitataan nähtävästi enemmänkin tietojen soveltamisalaan (kerättyjen tietojen luonteeseen) kuin käytötarkoituksen periaatteeseen. Tietosuojavaltuutettu panee merkille, ettei tiedonannossa luetella lainkaan tietoluokkia, joihin kuuluvia tietoja on tarkoitus siirtää, vaan katsotaan, että vaihdettavat tietoluokat voitaisiin määritellä sopimuskohtaisesti. Poikkeamien välttämiseksi ja jottei kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin sisällytettäisi kohtuuttomia tietoluokkia, tietosuojavaltuutettu katsoo, että normeihin olisi liitettävä yhteinen ja tyhjentävä luettelo tietoluokista ottaen huomioon tietojenvaihdon tarkoitus. Hän viittaa tältä osin 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausuntoihin, joissa osoitetaan hyväksyttävät tietoluokat sekä tietoluokat, jotka katsotaan rekisteröityjen perusoikeuksien kannalta kohtuuttomiksi⁽¹⁾. Poisjätettäviä tietoluokkia ovat erityisesti arkaluonteisiksi luokitellut tiedot, jotka on suojattu direktiivin 95/46/EY 8 artiklalla, tiedot erityispalveluista (SSI), tiedot erityispalveluja koskevista pyynnöistä (SSR), tiedot muista palveluista (OSI), avoimet tai vapaat tekstikentät (esimerkiksi yleiset merkinnät eli ”General Remarks”, joihin voi sisältyä arkaluonteisia tietoja) sekä lentoyhtiöiden kanta-asiakkaita koskevat tiedot ja ”käyttämistiedot”.

Arkaluonteiset tiedot

26. Tiedonannossa esitetään, että arkaluonteisia tietoja tulisi käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Tietosuojavaltuutettu pitää tätä poikkeusta erittäin valitettavana. Hän katsoo, että poikkeuksen edellytykset ovat liian väljät eikä niihin liitetä asianmukaisia takeita: takeet siitä, että tietoja saa käyttää vain tapauskohtaisesti, mainitaan tiedonannossa ainoastaan esimerkkinä. Lisäksi käyttötarkoituksen rajoittamista tulisi pitää kaikenlaiseen PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavana yleisenä periaatteena, ei pelkästään arkaluonteisiin tietoihin sovellettavana takeena. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että arkaluonteisten tietojen rajoitetun käsittelyn salliminen merkitsisi, että kaikkien PNR-järjestelmien tietosuojan taso vastaisi tietosuojavaatimuksia huonoiten eikä

niitä parhaiten noudattavien järjestelmien tasoa. Sen vuoksi tietosuojavaltuutettu vaatii, että arkaluonteisten tietojen käyttö kielletään periaatteessa kokonaan.

Tietoturva

27. Tiedonannossa esitetty yleinen tietoturvallempiö on tyydyttävä. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin katsoo, että tietoturvaloukkausten sattuessa olisi sovittava vastavuoroisesta tiedottamisesta: tietojen vastaanottajat sekä kolmansissa maissa että EU:ssa olisivat vastuussa tiedottamisesta vastapuolilleen, jos heidän saamia tietoja on luovutettu laittomasti. Näin tehostetaan vastuuta tietojen turvallisesta käsittelystä.

Valvonta

28. Tietosuojavaltuutettu kannattaa tiedonannossa esitettyä valvontajärjestelmää, johon sisältyy valvontaan ja tilivelvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä. Hän puoltaa vahvasti myös periaatetta, jonka mukaan jokaisella on oikeus pyytää asiansa käsittelyä hallinnollisessa menettelyssä tai tuomioistuimessa. Tietosuojavaltuutettu ymmärtää, ettei rekisteröityjen tiedonsaantioikeutta voida rajoittaa, ja tämä onkin aiheellista. Sikäli kuin käyttöoikeutta katsotaan poikkeuksellisesti aiheelliseksi rajoittaa, sen tarkka soveltamisala ja tarvittavat tietosuojatoimet, kuten erityisesti välillinen käyttöoikeus, olisi mainittava selvästi normeissa.

Tietojen edelleensirto

29. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen tietojen edelleensirtoa koskevaan rajoitukseen, jonka mukaan edelleensirrosta muille valtion viranomaisille tai kolmansille maille on päättävä tapauskohtaisesti. Hän katsoo, että tämän periaatteen lisäksi tietojen edelleensirrosta kolmansiin maihin sovellettavaa käyttötarkoituksen rajoitusta pitäisi soveltaa myös edelleensirrosta muille viranomaisille kyseisen kolmannen maan sisällä. Tämän pitäisi estää PNR-tietojen jatkokäyttö tai vertaaminen muussa tarkoituksessa käsiteltyihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettua huolestuttaa erityisesti riski siitä, että tietoja saatetaan Yhdysvalloissa verrata muista tietokannoista, esimerkiksi ESTA-järjestelmästä peräisin oleviin tietoihin. Hän huomauttaa, että Yhdysvaltojen äskettäinen päätös periä maksuja ESTA-järjestelmän käytöstä johtaa siihen, että matkustajilta aletaan kerätä luottokorttitietoja. Tietosuojavaltuutettu vaatii, että asetetaan selkeä rajoitus, jolla estetään tietojen epäasianmukainen täsmäytys PNR-sopimuksen soveltamisalan ulkopuolella.

Tietojen säilyttäminen

30. Tietojen säilytysaikaa ei ole yhtenäistetty tehokkaasti. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että PNR-tiedot olisi periaatteessa poistettava, jos tietojen siirron yhteydessä tehdyt tarkastukset eivät johda mihinkään täytäntöönpanotoimiin. Mikäli jonkin valtion sisäinen tilanne oikeuttaa tarpeen säilyttää tietoja rajoitetun ajan, tietosuojavaltuutettu katsoo, että normeissa olisi määriteltävä enimmäisaika

⁽¹⁾ Lausunto matkustajatietojen siirrolle Yhdysvalloissa taatusta suojasta, WP78, 23 päivänä kesäkuuta 2003. Tämä lausunto ja työryhmän myöhemmät lausunnot ovat saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

tietojen säilyttämiselle. Periaatetta tietoihin pääsyn rajoittamisesta säilytysajan kuluessa ja tietojen tekemistä vähitellen anonyymeiksi olisi pidettävä velvoitteena eikä pelkkinä esimerkkeinä.

Tietojen siirtoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt

31. Tietosuojavaltuutettu puoltaa sitä, että PNR-tietojen siirrossa käytettäisiin yksinomaan järjestelmää, jossa lentoyhtiöt itse tarjoavat tiedot viranomaisille (push). Hän vaatii konkreettisia takeita siitä, ettei tietojen siirrossa käytännössä käytetä mitään muuta kuin push-järjestelmää. Tietosuojaviranomaisten kokemus ja niiden tekemät tarkastukset ovat osoittaneet, että jo voimassa olevista, etenkin "Yhdysvaltojen PNR-järjestelmälle" asetetuista velvoitteista huolimatta Yhdysvalloissa on edelleen käytössä järjestelmä, jossa tiedot otetaan suoraan lentoyhtiöltä (pull), ja että push-järjestelmää käyttävillä Yhdysvaltojen viranomaisilla on laajemmat käyttöoikeudet PNR-tietoihin tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien kautta. Push-järjestelmän ohittamisen estämiseksi olisi toteutettava lainsäädännöllisiä ja teknisiä toimenpiteitä.
32. Tiedonsiirtotiheys ("kohtuullinen") olisi määritettävä tarkasti ja lentoyhtiöiden tiedonsiirtopyynnöille olisi asetettava enimmäismäärä. Tiedonsiirtotiheyden määrittämisessä olisi käytettävä vertailukohtana niitä nykyisiä järjestelmiä, joissa sovelletaan kaikkein tiukimpia yksityisyyden suojaa koskevia vaatimuksia.

Keskeiset käsitteet

33. Tietosuojavaltuutettu kehottaa lisäksi tarkentamaan joitakin PNR-sopimusten täytäntöönpanoon liittyviä olennaisia säännöksiä. Sopimusten kesto ("voimassa tietyn ajan", "tarvittaessa") ja niiden uudelleentarkasteluväli ("säännöllisesti") olisi määriteltävä tarkemmin horisontaalisesta näkökulmasta. Tässä yhteydessä voitaisiin täsmentää erityisesti yhteisten uudelleentarkastelujen aikavälit sekä velvollisuus toimittaa ensimmäinen uudelleentarkastelu tietyn määräajan, kuten viimeistään kolmen vuoden kuluessa sopimusten voimaantulosta.

III. PÄÄTELMÄT

34. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen komission tiedonannossa esitettyyn horisontaaliseen lähestymistapaan. Se on tärkeä askel kohti PNR-tietojen vaihtoa koskevaa kokonaisvaltaista säädöskehystä. Tätä yleistä arviota kuitenkin varjostavat jotkin vakavat huolenaiheet.

35. Tiedonannossa esitetyt PNR-järjestelmät eivät sellaisinaan vastaa tässä lausunnossa ja Euroopan tietosuojavaltuutetun ja 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän aiemmissa lausunnoissa esitettyjä tarpeellisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Jotta nämä vaatimukset täyttyisivät, henkilötietojen keruun ja käsittelyn edellytyksiä olisi rajoitettava huomattavasti. Erityisen huolestuttavana tietosuojavaltuutettu pitää PNR-järjestelmien käyttöä riskinarviointiin tai profiilointiin.
36. PNR-normien kehittämisessä olisi otettava huomioon EU:n yleisen tietosuojakehyksen ja siihen liittyvän lainsäädännön kehitys sekä erityisesti Yhdysvaltojen kanssa yleisemmällä tasolla tietojenvaihtosopimuksista käydyt neuvottelut. Olisi varmistettava, että Yhdysvaltojen kanssa tehtävässä tulevassa PNR-sopimuksessa noudatetaan EU:n ja Yhdysvaltojen välisen yleisen tietosuojasopimuksen ehtoja. Samaa lähestymistapaa olisi noudatettava myös muiden kolmansien maiden kanssa tehtävissä PNR-sopimuksissa.
37. Kaikissa kolmansien maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa on erittäin tärkeää ottaa huomioon uudet tietosuojavaatimukset, joita parhaillaan kehitetään Lissabonin sopimuksen jälkeisessä toimielinrakenteessa.
38. Tietosuojavaltuutettu kehottaa tarkentamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa erityisesti kaikkiin sopimuksiin sovellettavien vähimmäistakeiden osalta: etenkin arkaluonteisten tietojen käsittelyyn, käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteeseen, tietojen edelleensiiirron ehtoihin ja tietojen säilyttämiseen olisi sovellettava paljon tiukempia edellytyksiä.
39. Lopuksi tietosuojavaltuutettu korostaa, että kaikissa sopimuksissa olisi turvattava rekisteröidyille välittömästi sovellettavat oikeudet. Täytäntöönpanomenettelyjen tehokkuus on sekä rekisteröityjen että valvontaviranomaisten osalta ehdoton edellytys minkä tahansa sopimuksen tietosuojan riittävyden arvioimiselle.

Tehty Brysselissä 19 päivänä lokakuuta 2010.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu