

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Australian välisen sopimuksen tekemisestä lentoliikenteenharjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemiseksi ja siirtämiseksi Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle

(2011/C 322/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

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

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

ottaa huomioon 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 41 artiklan⁽²⁾,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

1. JOHDANTO

1.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio hyväksyi 19 päivänä toukokuuta 2011 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Australian välisen sopimuksen tekemisestä lentoliikenteenharjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemiseksi ja siir-

tämiseksi Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle⁽³⁾. Ehdotus toimitettiin 23 päivänä toukokuuta Euroopan tietosuojavaltuutetulle.

2. Euroopan tietosuojavaltuutettua on kuultu epävirallisesti toukokuun 2011 aikana nopeutetun menettelyn yhteydessä ehdotuksesta, joka koskee Euroopan unionin ja Australian välistä sopimusta PNR-tietojen käsittelemiseksi ja siirtämiseksi.
3. Kun otetaan huomioon, että Euroopan tietosuojavaltuutetun huomautukset koskevat myös komission hyväksymän ja neuvostolle ja parlamentille toimitetun ehdotuksen sisältöä, Euroopan tietosuojavaltuutettu on päättänyt antaa huomautuksensa laajemmin saataville julkisen lausunnon muodossa. Siten huomautukset voidaan ottaa huomioon ehdotusta koskeissa jatkokeskusteluissa.
4. Euroopan tietosuojavaltuutettu tuo tässä yhteydessä esiin joitakin lisäkysymyksiä ja rohkaisee neuvostoa ja parlamenttia ottamaan nämä näkemykset huomioon päätettäessä SEUT 218 artiklan mukaisesta ehdotuksesta.

1.2 Ehdotuksen tausta

5. EU:n ja Australian välinen sopimus PNR-tiedoista on uusi askel EU:n ohjelmassa, joka kattaa PNR-tietoja koskevat maailmanlaajuiset suuntaviivat, EU:n PNR-järjestelmän perustamisen ja sopimuksista neuvottelemisen kolmansien maiden kanssa⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 281 lopullinen.

⁽⁴⁾ Katso erityisesti matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta 21 päivänä syyskuuta 2010 annettu komission tiedonanto, KOM(2010) 492 lopullinen.

6. Euroopan tietosuojavaltuutettu on seurannut tiiviisti PNR-järjestelmän kehittämistä ja antanut äskettäin kaksi lausuntoa komission ”PNR-paketista” ja EU:n PNR-järjestelmää koskevasta direktiiviehdotuksesta⁽¹⁾. Euroopan tietosuojavaltuutetun näkemykset PNR-järjestelmistä täydentävät 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän näkemyksiä ja ovat suurelta osin yhtenäisiä niiden kanssa⁽²⁾ mutta myös muiden äskettäin annettujen asiakirjojen kanssa, mukaan lukien talous- ja sosiaalikomitean lausunto⁽³⁾ ja perusoikeusviraston lausunto⁽⁴⁾.
7. Kuten jäljempänä käy ilmi, Euroopan tietosuojavaltuutettu on johdonmukaisesti katsonut, että PNR-järjestelmien tarkoituksen suhteen on noudatettava tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia ja että toisessa vaiheessa on arvioitava määräysten yksityiskohtia, jotta voidaan tarvittaessa ehdottaa parannuksia.

1.3 Alustavat huomautukset

8. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti yleiseen lähestymistapaan, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa tietosuojatoimet kolmansien maiden kanssa tehdyissä lukuisissa PNR-sopimuksissa. Joitakin huomautuksia on silti tarpeen esittää.
9. Euroopan tietosuojavaltuutetun ja 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunnoissa esitetty samansuuntainen huomautus koskee myös Australian matkustajarekisteriehdotusta: PNR-järjestelmien tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus on osoitettava.
10. Nämä kaksi perusvaatimusta ovat olennaisia näkökohtia tietosuojalainsäädännössä Euroopan unionin perusoikeus-

⁽¹⁾ — Euroopan tietosuojavaltuutetun 25 päivänä maaliskuuta 2011 antama lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten;

— Euroopan tietosuojavaltuutetun 19 päivänä lokakuuta 2010 antama lausunto matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta annetusta komission tiedonannosta.

Molemmat lausunnot ovat saatavilla internetosoitteesta <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/off/Consultation>

⁽²⁾ 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän 5 päivänä huhtikuuta 2011 antama lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/2011_en.htm

⁽³⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 5 päivänä toukokuuta 2011 antama lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten (KOM(2011) 32 lopullinen).

⁽⁴⁾ Euroopan unionin perusoikeusviraston 14 päivänä kesäkuuta 2011 antama lausunto ehdotuksesta direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten (KOM(2011) 32 lopullinen).

kirjan 7 ja 8 artiklan ja SEUT 16 artiklan mukaan. EU:n on varmistettava, että EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimukset täytetään myös tapauksissa, joissa Euroopan kansalaisten tietoja käsitellään ja siirretään EU:n alueelta kolmanteen maahan. Tällaisissa tapauksissa tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on arvioitava, ja ne on osoitettava ennen kuin sopimus voidaan allekirjoittaa. PNR-järjestelmän tarpeellisuutta tukevien tekijöiden lisäksi oikeasuhteisuus edellyttää asianmukaista tasapainoa tarkoituksen ja valtaviin tietomäärien käsittelyyn – joka merkitsee merkittävää puuttamista henkilöiden yksityiselämän – välillä.

11. PNR-järjestelmien tarkoitus on torjua terrorismia ja vakavaa (kansainvälistä) rikollisuutta keräämällä kaikkia matkustajia koskevia valtavia tietomääriä kyseisiä matkustajia koskevien riskinarvioiden tekemiseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, ettei nykyisille PNR-järjestelmille tai suunnitelluille järjestelmille – kuten EU:n PNR-järjestelmälle, jota hän arvioi yksityiskohtaisesti maaliskuussa 2011 antamassaan lausunnossa – ole tähän mennessä osoitettu vakuuttavia perusteluja⁽⁵⁾.

12. Vaikka niiden tarpeellisuus osoitettaisiin, Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus on myös täytettävä. Euroopan tietosuojavaltuutettu kyseenalaistaa laajamittaisen henkilötietojen käsittelyn ja sen tarkoituksen välisen tasapainon, erityisesti kun otetaan huomioon sopimusluonnoksen soveltamisalaan kuuluvat eri rikostyyppit. Hän ottaa huomioon sen, että terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa on käytössä muita tehokkaita välineitä.

13. Jäljempänä esitetyt erityiset huomautukset eivät vaikuta tähän alustavaan ja keskeiseen huomautukseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti määräyksiin, joissa säädetään erityisistä takeista, kuten tietoturva, täytäntöönpanosta ja valvonnasta, sekä määräyksiin, jotka koskevat tietojen edelleensierroja. Samalla hän on huolestunut paitsi järjestelmän tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta myös määritelmien soveltamisalasta ja tietojen säilyttämishdoista.

2. EHDOTUKSEN ANALYYSI

2.1 Oikeusperusta

14. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että sopimus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan d alakohtaan, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan ja 218 artiklan 6 kohdan a alakohtaan. Hän muistuttaa, että oikeusperustan valinnassa on otettava huomioon objektiiviset seikat, erityisesti toimenpiteen tarkoitus

⁽⁵⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun 25 päivänä maaliskuuta 2011 antama lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten; ks. myös edellä mainittu 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunto.

- ja sisältö⁽¹⁾. Jos EU:n toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää⁽²⁾. Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa⁽³⁾.
15. Kun otetaan huomioon edellä lyhyesti esitetty vakiintunut oikeuskäytäntö, ja lukuun ottamatta SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohtaa, Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sopimuksen ei pitäisi perustua SEUT 82 artiklan 1 kohdan d kohtaan eikä 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan vaan SEUT 16 artiklaan.
16. Tarkoituksen osalta on palautettava mieleen, että EU:n neuvottelemat PNR-sopimukset ovat syntyneet tarpeesta sovittaa yhteen lentoyhtiöiden velvollisuus toimittaa PNR-tietoja kolmansien maiden viranomaisille ja tietosuojaa koskeva perusoikeus⁽⁴⁾. Lisäksi ehdotuksen tekstissä viitataan toistuvasti henkilötietojen suojelun tarkoitukseen⁽⁵⁾.
17. Sisällön osalta sopimuksen tietosuojamääräysten ensisijaisuus on ilmeistä. Sopimuksen 3, 4 ja 6 artiklaa lukuun

⁽¹⁾ Asia C-491/01, British American Tobacco, erityisesti tuomion 92–93 kohta.

⁽²⁾ Asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomion 39 ja 40 kohta.

⁽³⁾ Katso vastaavasti asia C-491/01, British American Tobacco, tuomion 92–93 kohta, asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomion 38 kohta.

⁽⁴⁾ Unionin tuomioistuin on tunnustanut tämän PNR-tuomioiden toiseikkoja koskevassa osassa, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, tuomion 33 kohta.

⁽⁵⁾ — Perusteluissa todetaan, että EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan lentoliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt eivät saa siirtää PNR-tietoja maille, jotka eivät takaa henkilötietojen riittävää suojaa. Näin ollen ”tarvitaan ratkaisu, jolla muodostetaan oikeusperusta PNR-tietojen siirtämiselle – henkilötietojen suojaa – koskevien yksilöiden oikeuksien varmistamiseksi”.

— Henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden varmistamisen tavoite käy myös selvästi ilmi johdanto-osasta, nimittäin johdanto-osan kappaleesta, jossa mainitaan SEU 6 artikla, SEUT 16 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, yleissopimus N:o 108 jne.

— Johdanto-osassa mainitaan myös Australian lainsäädännön tietosuojasäännökset ja todetaan, että niissä säädetään tietosuojasta, oikeudesta tietojen saantiin ja muutoksenhakuun sekä oikeudesta henkilötietojen väärinkäytön yhteydessä.

— Sopimuksen 1 artiklassa – jonka otsikkona on ”Sopimuksen tarkoitus” – todetaan, että sopimuksessa määrätään PNR-tietojen siirtämisestä. Siinä todetaan lisäksi, että sopimuksessa ”määrätään tällaisten tietojen siirtämistä ja käyttämistä koskevat ehdot ja tapa, jolla tietoja suojellaan” (kursivointi tässä).

ottamatta näyttää siltä, että tietosuoja liittyy sopimuksen melkein jokaiseen määräykseen. Tämä on ilmeistä 1 artiklassa (tarkoitus), 2 artiklassa (määritelmät), 5 artiklassa (tietojen riittävyys) ja 7–19 artiklassa (PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavat suojatoimet).

18. Suojatoimia koskevien määräysten (7–19 artikla) osalta on todettava, että ne sisältävät tietosuojalainsäädännölle tyypillisiä säännöksiä⁽⁶⁾. Unionin tuomioistuin katsoi, että se, että säädös sisältää tietyille oikeusalueille tyypillisiä säännöksiä, on hyväksyttävä peruste tietyille oikeusperustalle⁽⁷⁾.
19. Lyhyesti sanottuna Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sopimuksen tarkoituksena ei niinkään ole parantaa poliisiyhteistyötä vaan valtuuttaa yksityiset liikenteenharjoittajat siirtämään ja antaa niille lupa siirtää henkilötietoja kolmannen maan niitä pyytäessä. Vaikka tällainen siirto kolmanteen maahan ei EU:n sääntöjen mukaan ole periaatteessa mahdollista, PNR-sopimusten tarkoitus on mahdollistaa henkilötietojen siirto EU:n tietosuojavaatimusten mukaisesti hyväksymällä erityiset suojatoimet.
20. Näistä syistä Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sopimuksen pitäisi – ainakin ensisijaisesti – perustua SEUT 16 artiklaan⁽⁸⁾.

2.2 Tarkoitus ja määritelmät

21. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että tietojen käsittelyn tarkoitukset on määritelty tarkasti ehdotuksen 3 artiklassa. Hän kuitenkin pahoittelee sitä, että nämä määritelmät ovat laajemmat kuin EU:n PNR-järjestelmää koskevassa direktiiviehdotuksessa olevat määritelmät, joita olisi pitänyt rajoittaa edelleen, erityisesti vähäisempien rikosten osalta.
22. Vaikka EU:n PNR-järjestelmää koskevan ehdotuksen määritelmässä otetaan huomioon ”terrorismiksi” määriteltyjen toimien seuraukset, kuten konkreettiset vahingot henkilöille tai hallituksille (kuolema, ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat hyökkäykset sekä liikennejärjestelmille ja infrastruktuurille aiheutuvat tuhot jne.), käsiteltävänä oleva ehdotus on yleisluonteisempi ja päämääräpainotteisempi, kun siinä viitataan henkilöiden tai hallitusten pelotteluun tai poliittisten tai taloudellisten perusrakenteiden vakavasti epävakaaiksi tekemiseen.

⁽⁶⁾ Kuten säännöksiä, jotka koskevat arkaluonteisia tietoja, tietosuojaa, vastuuvollisuutta, avoimuutta, oikeutta saada tietoja, oikeutta tietojen oikaisuun ja poistamiseen, oikeutta hakea muutosta, automaattista käsittelyä jne.

⁽⁷⁾ Lausunto 2/2000, Cartagenan pöytäkirja, 33 kohta.

⁽⁸⁾ Tässä yhteydessä pitäisi myös viitata Lissabonin sopimukseen liitettyyn julistukseen 21 ”henkilötietojen suojasta rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla”. Julistuksen 21 selkeän sanamuodon mukaan jopa tapauksissa, joissa esiintyy jonkinlaista poliisiyhteistyötä, tämän alan tietosuojavälineen on perustuttava SEUT 16 artiklaan (tarvittaessa myös muihin määräyksiin). Tämä analyysi ei kuitenkaan rajoitaisi tehtävien jakoa Euroopan komissiossa.

23. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että ilmaisia ”pelotella, pakottaa ja hallita pakolla” sekä ”valtion tai kansainvälisen järjestön poliittiset, perustuslailliset, taloudelliset tai (erityisesti) sosiaaliset perusrakenteet” on tarpeen tämentää. Tämä estäisi PNR-järjestelmän soveltamisen tapauksissa, joissa sitä ei pitäisi missään tapauksessa soveltaa, kuten laillisissa toimissa (esimerkiksi rauhanomaisissa mielenosoituksissa) sosiaalisessa, kulttuurisessa tai poliittisessä yhteydessä ⁽¹⁾.
24. Mahdollisuus käsitellä tietoja muissa poikkeustapauksissa herättää lisäkysymyksiä varsinkin ”terveyden menettämiseen liittyvän riskin yhteydessä” Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tällainen tarkoituksen laajentaminen on suhteetonta erityisesti, jos voi olla saatavilla vaihtoehtoisia ja täsmällisempiä menettelyjä, joilla tarvittaessa käsitellään terveyden menettämiseen liittyvät vakavat riskit tapauskohtaisesti. Lisäksi PNR-tiedot eivät ole tarkoituksenmukaisin työväline matkustajien tunnistamiseksi. Tähän on olemassa luotettavampia tietoja, erityisesti matkustajien ennakkotiedot (API-tiedot).
25. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunnoista käy ilmi, että tietosuojaviranomaiset eivät pidä ehdotuksen liitteenä olevaa PNR-tietoja koskevaa luetteloa suhteellisuuseriaatteen mukaisena ⁽²⁾. Tätä luetteloa pitäisi supistaa. Erityisesti kohta ”yleiset merkinnät”, joka voi sisältää epäasianmukaisia ja mahdollisesti arkaluonteisia tietoja, ei ole perusteltu, ja se pitäisi poistaa.

2.3 Arkaluonteiset tiedot

26. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely ei kuulu ehdotuksen soveltamisalaan, kuten ehdotuksen 8 artiklassa todetaan. Tämän määräyksen sanamuodon mukaan arkaluonteisia tietoja voidaan kuitenkin ”käsitellä”. Määräyksen mukaan lentoyhtiöt voivat lähettää näitä tietoja ensimmäisessä vaiheessa, mutta viranomaisten on hävitettävä ne toisessa vaiheessa. Lentoyhtiöiden toimesta tapahtuvaa lähettämistä on pidettävä käsittelytoimena. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että lentoyhtiöiden olisi poistettava arkaluonteiset tiedot käsittelyn lähteellä.

2.4 Tietoturva

27. On hyvä, että ehdotuksen 9 artiklaan sisältyy kattava määräys tietoturvasta ja tietojen eheydestä. Euroopan tietosuojavaltuutettu kannattaa erityisesti velvollisuutta raportoida tietosuojan rikkomisista Australian tietosuojavaltuutetulle. Euroopan komissiolle edelleen lähetettävien tietojen osalta tarvitaan lisäselvennyksiä noudatettavasta menettelystä. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tällaiset tiedot on lähetettävä myös tietosuojaviranomaisille, jotka on nimenomaisesti mainittava ehdotuksessa.

⁽¹⁾ Tältä osin esim. kokoontumisvapautta (perusoikeuskirjan 12 artikla) koskevaa perusoikeutta ei pitäisi tehdä tyhjäksi liian löyhällä sanamuodolla.

⁽²⁾ Tietosuojatyöryhmän 23 päivänä kesäkuuta 2003 antama lausunto matkustajatietojen siirrolle taatusta suojaustasosta Yhdysvalloissa, WP78.

2.5 Valvonta ja täytäntöönpano

28. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti valvontajärjestelmään, johon sisältyy valvontaan ja vastuuvollisuuteen liittyviä toimenpiteitä sekä kansallisuuteen tai asuinmaahan perustuvan syrjinnän kieltö. Euroopan tietosuojavaltuutettu myös kannattaa voimakkaasti jokaisen henkilön perusoikeutta hallinnolliseen muutoksenhakuun ja tehokkaaseen oikeussuojaan. Hän katsoo, että Australian tietosuojavaltuutettu on tärkeä tae muutoksenhakumahdollisuuksien ja rekisteröidyn oikeuksien käytön varmistamiseksi.

2.6 Automaattiset yksittäispäätökset

29. Ehdotuksen 15 artiklan mukaan, kun sitä tulkitaan vastaakohtaispäätelmänä, automaattinen päätös, jolla ei ole ”matkustajaan huomattavia vaikutuksia tai kielteisiä oikeusvaikutuksia”, voidaan tehdä tietojen automaattisen käsittelyn perusteella. Suojatoimia sovelletaan ainoastaan, kun päätöksellä on huomattavia vaikutuksia matkustajaan. Kun otetaan huomioon PNR-järjestelmässä suunnitellun henkilötietojen automaattisen käsittelyn laaja soveltamisala, tämä rajoitus on Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä kyseenalainen. Tämän määräyksen joustavan tulkinnan välttämiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee sanan ”huomattavia” poistamista ja sen varmistamista, ettei sellaista automaattista päätöstä sallita, jolla on kielteisiä vaikutuksia henkilöön.

2.7 Tietojen säilyttäminen

30. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä 16 artiklassa mainittu tietojen säilytysajan pituus on yksi ehdotuksen suurimmista ongelmista. Viiden ja puolen vuoden säilytysaika, mukaan lukien kolme vuotta, jonka aikana tietoja ei häivytetä, on selvästi suhteeton, erityisesti jos säilytysaikaa verrataan Australian aikaisempaan PNR-järjestelmään, jossa tietojen säilyttämisestä määrättiin ainoastaan tapauskohtaisesti ⁽³⁾. Näin pitkälle säilytysajalle tarvitaan kattavat perustelut, kun otetaan huomioon, että Australian ensimmäisessä PNR-järjestelmässä säilytysaikaa ei pidetty tarpeellisenä.

31. EU:n PNR-järjestelmää koskevasta direktiiviehdotuksesta antamansa lausunnon mukaisesti Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että kaikki tiedot on anonymisoitava täydellisesti (ts. pysyvästi), ellei heti analyysin jälkeen niin viimeistään 30 päivän kuluttua.

⁽³⁾ Katso tältä osin 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän myönteinen lausunto: 16 päivänä tammikuuta 2004 hyväksytty lausunto 1/2004 Australian varmistamasta tietosuojan tasosta lentoyhtiöiden matkustajarekisteritietojen siirtoa varten, WP85. Lausunnossa otetaan huomioon se, että ”tullilaitos soveltaa PNR-tietoihin yleistä käytäntöä olla säilyttämättä tietoja. Tullin arvioitavaksi ohjattu matkustajia (0,05–0,1 prosenttia) koskevia lentoyhtiön PNR-tietoja ei tallenneta, vaan niitä säilytetään väliaikaisesti siihen saakka, kunnes rajalla tapahtuvaan arviointiin perustuva päätös on tehty. Päätöksen jälkeen matkustajien PNR-tiedot poistetaan asianmukaisen matkustaja-analyyysiyksikön tullivirkailijan tietokoneesta, eikä niitä viedä Australian tietokantoihin.”

2.8 Tietojen edelleensirto

32. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti 18 ja 19 artiklassa mainittuihin suojoitomiin, erityisesti Australiassa siirrettyjen tietojen vastaanottajien luetteloon, tietojen tapauskohtaiseen siirtoon ja siirron tarpeellisuuden tapauskohtaiseen arviointiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa kuitenkin, että tätä määrystä voidaan kiertää 18 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevalla poikkeuksella, jossa sallitaan sellaisten tietojen levittäminen, joista tunnistamisen mahdollistavat tiedot on erotettu, myös muuten kuin tapauskohtaisesti. Tunnistamisen mahdollistavien tietojen erottaminen PNR-tiedoista ei tarkoita, että tunnistamisen mahdollistavat tekijät poistetaan vaan että ne ainoastaan häilytetään, ja tietoihin voidaan kokonaisuudessaan päästä edelleen käsiksi. Tästä syystä Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, ettei tapauskohtaisten siirtojen periaatteesta myönnetä poikkeuksia. Lisäsuojoitomena Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että siirrot rajoitetaan viranomaisiin, joiden "tehtävänä on torjua terrorismirikoksia tai kansainvälistä rikollisuutta", eikä viranomaisiin, joiden tehtävät "liittyvät suoraan (näiden) rikosten ehkäisemiseen".
33. Euroopan tietosuojavaltuutettu kannattaa sitä, että siirrot kolmansiin maihin edellyttävät, että siirtoihin sovelletaan "samoja" suojoitomia kuin alkuperäisessä sopimuksessa. Kun otetaan huomioon, että edelleensirrot tarkoittavat kuitenkin, ettei pystytä valvomaan tietojen käsittelytapoja, ja koska ei ole olemassa kansainvälistä sopimusta, jolla taataan, että uudet vastaanottajat soveltavat tehokkaasti suojoitomia, Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa lisäksi, että nämä siirrot edellyttävät tuomioistuimen ennalta antamaa lupaa.
34. Ehdotuksessa määrätään, että kun Australian tulli- ja rajavartiolaitos saa tiedon EU:n jäsenvaltion kansalaisen tietojen siirtämisestä kolmanteen maahan, kyseiselle jäsenvaltiolle on ilmoitettava asiasta (19 artiklan 1 kohdan f alakohta). Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että on annettava lisätietoja, joissa jäsenvaltiolle selitetään tällaisen siirron tarkoitus. Jos tällaisella tietojen siirrolla on vaikutusta rekisteröityyn, on annettava lisäperusteluja ja sovellettava lisäsuojoitomia.
35. Lopuksi Australian sisäisten tiedonsiirtojen ja kolmansiin maihin tapahtuvien tiedonsiirtojen osalta 18 ja 19 artiklassa on yleinen määräys, jonka mukaan PNR-tietojen luovuttamista ei voida estää silloin, kun se on tarpeen 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti tarkoituksiin⁽¹⁾, toisin sanoen poikkeustapauksissa jonkin henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi, myös terveyden menettämiseen liittyvän riskin yhteydessä. Euroopan tietosuojavaltuutettu on jo kyseenalaistanut tämän poikkeuksen laajan tulkinnan. Lisäksi hän ei ymmärrä, miksi poikkeustapauksessa tapahtu-

vaan siirtoon ei sovellettaisi 18 ja 19 artiklassa mainittuja suojoitomia, erityisesti käyttötarkoituksen rajoittamista tai tiedon minimoimista sekä vastaanottajien henkilöllisyyden suojaamista ja henkilötiedoille annettavaa suojausta.

2.9 Lentoyhtiöiden suorittamat siirrot

36. Ehdotuksen 21 artiklan 3 kohdan mukaan PNR-tiedot voidaan poikkeustapauksessa siirtää viranomaisille useammassa kuin viidessä erässä lentoa kohden erityisen uhan torjumiseksi. Oikeusvarmuuden parantamiseksi tällaisten lisäsiirtojen ehtojen on oltava täsmällisempiä, ja niihin on erityisesti sisällyttävä välitöntä uhkaa koskeva vaatimus.

2.10 Sopimuksen uudelleentarkastelu

37. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että uudelleentarkastelun ehtojen on oltava täsmällisempiä monessa suhteessa. On määriteltävä uudelleentarkastelujen tiheys alustavan uudelleentarkastelun jälkeen. Lisäksi tietosuojaviranomaiset on nimenomaisesti otettava mukaan uudelleentarkasteluryhmään eikä pelkästään mahdollisesti.
38. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että uudelleentarkastelussa keskitytään toimenpiteiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arviointiin keräämällä tietoja niiden henkilöiden määrästä, joihin toimenpiteet ovat vaikuttaneet ja jotka on tosiasiallisesti tuomittu PNR-tietojen perusteella, sekä rekisteröityjen oikeuksien tehokkaasta käytöstä. Arvioinnissa pitäisi tarkistaa, miten rekisteröityjen pyyntöjä käsitellään käytännössä, erityisesti silloin, kun suora pääsy tietoihin on evätty.

3. PÄÄTELMÄ

39. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti ehdotuksessa säädettyihin suojoitomiin, erityisesti sopimuksen konkreettiseen täytäntöönpanoon. Erityisesti tietosuojaanäkökohdat, valvonta- ja täytäntöönpanomääräykset on laadittu tyydyttävällä tavalla. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että kuka tahansa voi ottaa yhteyttä Australian tietosuojaviranomaiseen sekä Australian oikeusviranomaisiin. Nämä kuuluvat ehdotuksen keskeisiin suojoitomiin.
40. Euroopan tietosuojavaltuutettu on kuitenkin myös havainnut paljon parannettavaa erityisesti seuraavien osalta: sopimuksen soveltamisala, terrorismin määrittelmä, joidenkin poikkeuksellisten tarkoitusten sisällyttäminen ehdotukseen ja PNR-tietojen säilytysaika. Tämä säilytysaika on suhteeton verrattuna Australian aikaisempaan PNR-järjestelmään ja EU:n PNR-järjestelmää koskevaan ehdotukseen.

⁽¹⁾ Myös 10 artiklassa mainittuihin tarkoituksiin, kun tietoja siirretään Australian sisällä.

41. Sopimuksen oikeusperustaa pitäisi harkita uudelleen. Kun otetaan huomioon vakiintunut oikeuskäytäntö, ja lukuun ottamatta 218 artiklan 6 kohdan a alakohtaa, Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sopimuksen pitäisi – ainakin ensisijaisesti – perustua SEUT 16 artiklaan eikä SEUT 82 artiklan 1 kohdan d kohtaan eikä 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan. Tämä on täysin Lissabonin sopimukseen liitetyn julistuksen 21 mukaista.
42. Näitä huomiota olisi tarkasteltava minkä tahansa PNR-järjestelmän – jossa matkustajatietoja kerätään järjestelmällisesti riskinarviointia varten – legitimiuden laajenemisessa yhteydessä. Ehdotus voi täyttää tietosuojalainsäädännön muut vaatimukset ainoastaan, jos järjestelmässä kunnioitetaan tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden perusva-

timuksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä SEUT 16 artiklan mukaisesti.

43. Näin ollen Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että näihin perusvaatimuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota ennen sopimuksen tekemistä suoritettavissa loppuarvioinneissa.

Tehty Brysselissä 15 päivänä heinäkuuta 2011.

Peter HUSTINX
Euroopan tietosuojavaltuutettu