

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausuntokomission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä (IMI)

(2012/C 48/02)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU,

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

Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklan,

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

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

asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehdyn lausuntopyynnön, ja

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

1. JOHDANTO**1.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen**

1. Komissio antoi 29 päivänä elokuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä (IMI) (jäljempänä 'ehdotus' tai 'asetusehdotus')⁽³⁾. Ehdotus toimitettiin samana päivänä Euroopan tietosuojavaltuutetulle lausuntoa varten.
2. Ennen ehdotuksen antamista Euroopan tietosuojavaltuutettu sai mahdollisuuden esittää epävirallisia huomautuksia

ehdotuksesta ja tätä ennen hän sai kommentoida epävirallisesti komission tiedonantoa "Sisämarkkinoiden hallinnon parantaminen hallinnollisen yhteistyön laajentamisen avulla: Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) laajentamista ja kehittämistä koskeva strategia" (IMI-strategiaa koskeva tiedonanto)⁽⁴⁾, joka edelsi ehdotusta. Monet näistä huomautuksista on otettu huomioon ehdotuksessa, ja ehdotuksen sisältämiä tietosuojatoimenpiteitä on niiden johdosta vahvistettu.

3. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio pysyi häneltä virallisesti lausuntoa ja että ehdotuksen johdanto-osaan sisältyy viittaus tähän lausuntoon.

1.2 Ehdotuksen tavoitteet ja soveltamisala

4. IMI on tietotekninen väline, jonka avulla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja soveltaessaan sisämarkkinalainsäädäntöä. IMI:n avulla EU:n jäsenvaltioiden kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset voivat pitää nopeasti ja helposti yhteyttä muissa Euroopan maissa toimiviin vastaaviin viranomaisiin. Tähän sisältyy myös asiaankuuluvien henkilötietojen käsittely, mukaan luettuina arkaluonteiset tiedot.
5. IMI on alun perin laadittu viestintävälineeksi ammattipätevyden tunnustamisesta annetun direktiivin⁽⁵⁾ ja palveludirektiivin⁽⁶⁾ nojalla tapahtuvaan kahdenväliseen tietojenvaihtoon. IMI auttaa käyttäjiään löytämään oikean yhteysviranomaisen toisessa maassa ja kommunikoidaan sen kanssa käyttämällä valmiiksi käännettyjä kysymys- ja vastausarvoja⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 75.⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyden tunnustamisesta (EUVL L 255, 30.9.2005, s. 22).⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36).⁽⁷⁾ Tyypillinen arkaluonteista tietoa sisältävä kysymys voisi olla esimerkiksi seuraava: "Onko liitteenä oleva asiakirja laillinen peruste sille, että (muuttavaa ammattihenkilöä) ei voida määrääikäisesti tai pysyvästi kieltää harjoittamasta tätä ammattia vakavan ammatillisen väärinkäytöksen tai rikoksen vuoksi?"⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.⁽³⁾ KOM(2011) 522 lopullinen.

6. IMI:n on kuitenkin tarkoitus olla joustava, horisontaalinen järjestelmä, jolla voidaan tukea monia sisämarkkinalainsäädännön alueita. Tarkoituksena on, että sen käyttöä laajennetaan vähitellen niin, että tulevaisuudessa se tukee muitakin lainsäädännön aloja.
7. Myös IMI:n toimintoja on tarkoitus laajentaa. Kahdenvälisen tietojenvaihdon lisäksi on suunnitteilla muitakin toimintoja, joista osa on jo toteutettukin, esimerkiksi ilmoitusmenettelyt, hälytysjärjestelmät, keskinäistä avunantoa koskevat järjestelyt ja ongelmien ratkaisu ⁽⁸⁾ sekä tietorekisteri, jonka avulla IMI-toimijat voivat käyttää tietoja myöhemmin ⁽⁹⁾. Moniin näistä toiminnoista, ei kuitenkaan kaikkiin, sisältyy henkilötietojen käsittelyä.
8. Ehdotuksen tavoitteena on luoda IMI:lle selkeä oikeusperusta ja kattava tietosuojakehys.

1.3 Ehdotuksen tausta: kattavan tietosuojakehysten luominen vaiheittain IMI:lle

9. Komissio pyysi keväällä 2007 lausuntoa 29 artiklan tietosuojatyöryhmältä IMI:n tietosuojavaikutusten tarkastamiseksi. Työryhmä antoi lausuntonsa 20. syyskuuta 2007 ⁽¹⁰⁾. Lausunnossa suositeltiin, että komissio loisi tietojen vaihtamiselle IMI:n puitteissa selkeämmän oikeusperustan ja erityiset tietosuojatoimenpiteet. Euroopan tietosuojavaltuutettu osallistui aktiivisesti IMI:ä käsittelevän alaryhmän työhön ja kannatti tietosuojatyöryhmän lausunnon päätelmiä.
10. Tämän jälkeen Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi edelleen ohjeita komissiolle siitä, miten IMI:lle voidaan varmistaa vaiheittain kattavampi tietosuojakehys ⁽¹¹⁾. Tätä yhteistyötä tehtäessä Euroopan tietosuojavaltuutettu on 22. helmikuuta 2008 antamastaan IMI:n toteutusta koskevasta lausunnosta ⁽¹²⁾ lähtien puhunut johdonmukaisesti sen puolesta, että tarvitaan uusi tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen mukainen oikeudellinen väline, jolla IMI:lle voitaisiin luoda kattavampi tietosuojakehys ja taata oikeusvarmuus. Tällaista oikeudellista välinettä koskeva ehdotus on nyt esitetty ⁽¹³⁾.

2. EHDOTUKSEN ANALYYSI

2.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun yleisnäkemyksen ehdotuksesta ja IMI:tä koskevan sääntelyn keskeisistä vaatimuksista

11. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu IMI:in yleisesti ottaen myönteisesti. Tietosuojavaltuutettu antaa tukensa

⁽⁸⁾ Ks. johdanto-osan 10 perustelukappale.

⁽⁹⁾ Ks. 13 artiklan 2 kohta.

⁽¹⁰⁾ Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään liittyvistä tietosuojakysymyksistä annettu 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmän lausunto nro 7/2007, WP140. Saatavissa osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp140_en.pdf

⁽¹¹⁾ Kyseiseen yhteistyöhön liittyvät tärkeimmät asiakirjat ovat saatavilla komission IMI-sivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/data_protection_en.html ja Euroopan tietosuojavaltuutetun sivustolla osoitteessa <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹²⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission päätöksestä 2008/49/EY, tehty 12 päivänä joulukuuta 2007, sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) täytäntöönpanosta henkilötietojen suojelelun osalta (EUVL C 270, 25.10.2008, s. 1).

⁽¹³⁾ 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä aikoo myös kommentoida ehdotusta. Euroopan tietosuojavaltuutettu on seurannut tilanteen kehitystä asianomaisessa alaryhmässä ja tehnyt huomautuksia.

komission aikeille perustaa sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä ja säännellä sen tietosuojanäkökohtia. Sen lisäksi, että tällainen modernisoitu järjestelmä auttaa tehostamaan yhteistyötä, se voi auttaa varmistamaan, että sovellettavia tietosuojalakeja noudatetaan yhdenmukaisesti. Järjestelmä voi vaikuttaa näin tarjoamalla selvät puitteet sille, mitä tietoja voidaan vaihtaa, kenen kanssa ja millä ehdoilla.

12. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio ehdottaa IMI:tä koskevaa horisontaalista säädöstä neuvoston ja parlamentin asetuksen muodossa. Hän on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa tuodaan kattavasti esiin tärkeimmät IMI:tä koskevat tietosuojakysymykset. Hänen huomautuksiaan luettaessa on pidettävä mielessä tämä yleinen myönteinen suhtautuminen.

13. Euroopan tietosuojavaltuutettu varoittaa kuitenkin, että yhden keskitetyn sähköisen järjestelmän luominen useita hallinnollisen yhteistyön alueita varten tuo mukanaan myös riskejä. Niistä tärkein on se, että tietoja jaettaisiin ehkä enemmän ja laajemmin kuin tehokas yhteistyö ehdottomasti vaatii ja että tiedot, myös mahdollisesti vanhentuneet ja virheelliset tiedot, saattaisivat jäädä sähköiseen järjestelmään tarpeettoman pitkäksi ajaksi. 27 jäsenvaltiossa käytettävän tietojärjestelmän turvallisuus on myös arkaluonteinen kysymys, sillä koko järjestelmän turvallisuus riippuu sen heikoimman lenkin turvallisuudesta.

Keskeiset haasteet

14. Euroopan tietosuojavaltuutettu pyytää kiinnittämään huomiota kahteen keskeiseen haasteeseen, jotka liittyvät oikeudellisen kehityksen luomiseen IMI:lle asetusehdotuksessa:

— yhdenmukaisuus on varmistettava, mutta monimuotoisuutta on silti kunnioitettava;

— on huolehdittava siitä, että joustavuus ja oikeusvarmuus ovat tasapainossa.

15. Nämä keskeiset vaatimukset ovat tärkeitä kiinnekohtia, ja Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnon lähestymistapa määräytyy suurelta osin niiden mukaan.

Yhdenmukaisuus monimuotoisuutta kunnioittaen

16. Ensinnäkin IMI on järjestelmä, jota käytetään 27 jäsenvaltiossa. Euroopan lainsäädännön yhdenmukaistamisen nykyvaiheessa kansallisissa hallintomenettelyissä ja tietosuojalajeissa on huomattavia eroja. IMI:tä on kehitettävä niin, että käyttäjät kussakin 27 jäsenvaltiossa voivat vaihtaa henkilötietoja IMI:n kautta kansallisen lainsäädäntönsä,

myös tietosuojalainsäädännön, mukaisesti. Samalla on varmistettava, että rekisteröityjen tietoja suojellaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, siirretäänkö tietoa IML:n kautta toiseen jäsenvaltioon. Yhdenmukaisuus kunnioittaen samalla monimuotoisuutta on keskeinen vaatimus niin teknisen kuin oikeudellisenkin infrastruktuurin rakentamisessa IML:tä varten. Tarpeetonta monimutkaisuutta ja hajanaisuutta olisi vältettävä. IML:n tietojenkäsittelytoimintojen on oltava läpinäkyviä. Vastuunjaon päätöksenteosta on oltava selkeää, kun on kyse järjestelmän suunnittelusta, päivittäisestä kunnossapidosta ja käytöstä sekä myös järjestelmän valvonnasta.

Joustavuuden ja oikeusvarmuuden välinen tasapaino

17. Toiseksi, toisin kuin eräät muut laaja-alaiset tietojärjestelmät, esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmä, viisumitietojärjestelmä, tullitietojärjestelmä tai Eurodac-tietokanta, jotka kaikki on suunniteltu tiettyä, selvästi määriteltyä alaa varten, IML on horisontaalinen tietojenvaihtoväline ja voi helpottaa tietojenvaihtoa monella eri toiminta-alueella. Suunnitelmissa on laajentaa IML:n käyttöä vähitellen muillekin toiminta-alueille, ja sen toimintoja voidaan muuttaa niin, että ne käsittävät myös sen tyyppistä hallinnollista yhteistyötä, jota ei tähän mennessä ole vielä täsmennetty. Nämä IML:n ominaispiirteet merkitsevät, että on vaikea antaa selvää määritelmää järjestelmän toiminnoista ja sen puitteissa sallitusta tietojenvaihdosta. Siksi on myös vaikeaa määritellä selkeästi asianmukaiset tietosuojatoimenpiteet.

18. Euroopan tietosuojavaltuutettu myöntää joustavuuden olevan tarpeen ja panee merkille komission pyrkimyksen tehdä asetuksesta aikaa kestävä. Tämä ei saisi kuitenkaan heikentää sen selkeyttä tai oikeusvarmuutta, kun kyse on järjestelmän toiminnoista ja toteutettavista tietosuojatoimenpiteistä. Tämän vuoksi ehdotuksessa olisi esitettävä asiat täsmällisemmin aina, kun se on mahdollista, sen sijaan, että vain toistetaan tärkeimpiä tietosuojaperiaatteita, joista säädetään direktiivissä 95/46/EY ja asetuksessa (EY) N:o 45/2001⁽¹⁴⁾.

2.2 IML:n soveltamisala ja sen suunniteltu laajentaminen (3 ja 4 artikla)

2.2.1 Johdanto

19. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotus sisältää selkeän määritelmän IML:n nykyisestä soveltamisalasta. Liitteessä I luetellaan asiaankuuluvat unionin säädökset, joiden perusteella tietoja voidaan vaihtaa. Tähän kuuluu ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin, palveludirektiivin ja potilaiden oikeuksien

soveltamisesta rajat ylittävissä terveydenhuollossa annetun direktiivin tiettyjen säännösten nojalla tehtävä yhteistyö⁽¹⁵⁾.

20. Koska on odotettavissa, että IML:n soveltamisala laajenee, liitteessä II on lueteltu potentiaalisia laajentumiskohteita. Liitteen II kohtia voidaan siirtää liitteeseen I delegoidulla säädöksellä, jonka komissio hyväksyy vaikutustenarvioinnin jälkeen⁽¹⁶⁾.

21. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti tähän menettelyyn, koska se (i) määrittää selvästi IML:n soveltamisalan rajat ja (ii) varmistaa läpinäkyvyyden sekä samalla (iii) mahdollistaa joustavuuden, kun IML:tä tulevaisuudessa käytetään muussa tietojenvaihdossa. Lisäksi näin varmistetaan, ettei IML:n kautta voida vaihtaa tietoa (i) ilman sisämarkkinalainsäädännössä olevaa asianmukaista oikeusperustaa, joka sallii tietojenvaihdon tai antaa siihen valtuudet⁽¹⁷⁾ ja (ii) ilman asetuksen liitteessä I mainittua viittausta kyseiseen oikeusperustaan.

22. IML:n soveltamisalan suhteen on kuitenkin vielä epävarmuutta, joka liittyy siihen, mille toiminta-alueille IML:tä voidaan laajentaa, ja siihen, mitä toimintoja IML:iin sisältyy tai voidaan liittää.

23. Ensinnäkään ei voida sulkea pois sitä, että IML:n soveltamisalaa voidaan laajentaa liitteissä I ja II mainitsemattomille toiminta-alueille. Näin voi käydä, jos IML:n käytöstä tiettyihin tietojenvaihdon tyyppeihin ei säädetä komission antamassa delegoidussa säädöksessä vaan parlamentin ja neuvoston hyväksymässä säädöksessä, jota ei ole mainittu liitteessä II⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävissä terveydenhuollossa (EUVL L 88, 4.4.2011, s. 45).

⁽¹⁶⁾ Itse asetusluonnoksessa ei mainita vaikutustenarviointia. Ehdotuksen perustelujen sivulla 7 sen sijaan selitetään, että komissio valtuutetaan siirtämään kohtia liitteestä II liitteeseen I hyväksymällä delegoidun säädöksen ja ”järjestelmän teknisen toteutettavuuden, kustannustehokkuuden, käyttäjävälisyyden ja kokonaisvaikutusten arvioinnin sekä mahdollisen testausvaiheen tulosten perusteella”.

⁽¹⁷⁾ Poikkeuksena on SOLVIT (ks. liite II ja liitteessä I oleva 1 kohta), josta on saatavissa vain ei-sitova säädös, komission suositus. Tietojen suojelun näkökulmasta tietojenkäsittelyn oikeusperustana voi SOLVITin tapauksessa tietosuojavaltuutetun mielestä olla rekisteröityjen antama suostumus.

⁽¹⁸⁾ Näin voi tapahtua komission aloitteesta, mutta poissuljettua ei ole myöskään se, että ajatus käyttää IML:tä tietyllä toiminta-alueella voi syntyä myöhemmin lainsäädäntöprosessin aikana ja että sitä voi ehdottaa parlamentti tai neuvosto. Näin on jo tapahtunut potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävissä terveydenhuollossa annetun direktiivin kohdalla. Tässä tapauksessa laajentamista koskeva menettely vaatisi selventämistä, koska siinä on nähtävästi otettu huomioon laajentaminen vain delegoitujen säädösten kautta (ks. säännökset, jotka koskevat vaikutustenarviointia, delegoituja säädöksiä, liitteen I päivittämistä).

⁽¹⁴⁾ Ks. 2.2 kohdassa esitetyt tähän liittyvät kommentit, jotka koskevat IML:n suunniteltua laajentamista.

24. Toiseksi soveltamisalan laajentaminen uusille toiminta-alueille ei joissakin tapauksissa ehkä vaadi muutoksia järjestelmän nykyisiin toimintoihin tai muutokset ovat vähäisiä⁽¹⁹⁾, kun taas jotkin muut laajennukset voivat edellyttää uusia ja erilaisia toimintoja tai suuria muutoksia nykyisiin toimintoihin:

- Vaikka ehdotuksessa viitataan useisiin nykyisiin tai suunniteltuihin toimintoihin, kyseiset viittaukset eivät useinkaan ole riittävän selviä tai yksityiskohtaisia. Tämä ilmenee vaihtelevassa määrin viitattaessa hälytyksiin, ulkopuolisiin toimijoihin, tietorekistereihin, keskinäistä avunantoa koskeviin järjestelyihin ja ongelmanratkaisuun⁽²⁰⁾. Kuvaavaa on, että sana "hälytys", joka viittaa hyvin keskeiseen toimintoon, mainitaan ainoastaan kerran, johdanto-osan 10. kappaleessa.
- Asetusehdotuksen mukaan on mahdollista ottaa käyttöön uusia toimintoja, joita ei ole lainkaan mainittu ehdotuksessa.
- Tähän asti IMI:n on kerrottu olevan tietojenvaihtoon käytettävä tietotekninen väline, toisin sanoen yhteydenpitoväline (ks. esimerkiksi ehdotuksen 3 artikla). Kuitenkin jotkin ehdotuksessa mainitut toiminnot, kuten tietorekisteritoiminto, näyttäisivät menevän tätä pidemmälle. Myös ehdotus säilytysaikojen pidentämiseksi viiteen vuoteen viittaa siihen, että tietorekisteristä tulisi vähitellen "tietokanta". Tällainen kehitys muuttaisi oleellisesti IMI:n luonnetta⁽²¹⁾.

2.2.2 Suositukset

25. Näiden epävarmuutta aiheuttavien seikkojen selvittämiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee kaksiosaista lähestymistapaa. Hän ehdottaa ensinnäkin, että on selvitettävä, mitkä ovat jo nyt ennakoitavissa olevia toimintoja, ja että niitä on käsiteltävä yksityiskohtaisemmin. Toiseksi hän ehdottaa, että otetaan käyttöön riittäviä menettelyyn liittyviä suoja-toimia, joilla varmistetaan, että myös tietosuojaan kiinnitetään huomiota, kun IMI:tä tulevaisuudessa kehitetään.

Jo nyt saatavilla tai ennakoitavissa olevien toimintojen selventäminen (esimerkiksi kahdenvälinen tietojenvaihto, hälytykset, tietorekisterit, ongelmanratkaisu ja ulkopuoliset toimijat)

26. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetuksessa käsiteltäisiin yksityiskohtaisemmin toimintoja, jotka jo

ovat ennakoitavissa, esimerkiksi liitteissä I ja II mainittua tietojenvaihtoa.

27. Esimerkiksi säännöksiä, jotka koskevat SOLVIT-järjestelmän sisällyttämistä IMI:in⁽²²⁾ ("ulkopuolisia toimijoita" ja "ongelmanratkaisua" koskevat säännökset), ja säännöksiä, jotka koskevat ammattihenkilöiden ja palveluntarjoajien hakemistoja ("tietorekistereitä" koskevat säännökset), voisi täsmentää ja selventää.
28. Lisäselvennyksiä olisi tehtävä myös "hälytysten" osalta, jotka ovat jo käytössä palveludirektiivin nojalla ja jotka voidaan ottaa käyttöön myös muilla toiminta-alueilla. "Hälytys" toimintona olisi määriteltävä selvästi 5 artiklassa (muiden toimintojen, kuten kahdenvälisen tietojenvaihdon ja tietorekisterien, yhteydessä). Tiedonsaantioikeuksia ja säilytysaikoja olisi myös selvennettävä⁽²³⁾.

Menettelyyn liittyvät suoja-toimet (tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ja tietosuojavaltuutetun kuuleminen)

29. Jos tarkoituksena on, että asetus on toimiva myös tulevaisuudessa ajatellen pitkällä aikavälillä mahdollisesti tarpeellisia lisätoimintoja, ja siten sallia mahdollisuus ottaa mukaan toimintoja, joita asetuksessa ei ole vielä määritely, on annettava myös asianmukaiset menettelyä koskevat takeet siitä, että tarvittavien tietosuojatoimenpiteiden toteuttamiseen varaudutaan asianmukaisesti ennen uuden toiminnon käyttöönottoa. Sama pätee myös uusien toiminta-alueiden mukaan ottamiseen, jos sillä on vaikutuksia tietosuojaan.
30. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee selkeää järjestelmää, jolla varmistetaan, että tietosuojaa koskevat huolenaiheet arvioidaan huolellisesti aina ennen toimintojen laajentamista tai uusien toiminta-alueiden mukaanottoa ja että IMI:n arkkitehtuuriin lisätään suoja-toimia tai teknisiä toimenpiteitä, jos se on tarpeen. Erityisesti:

- itse asetuksessa olisi oltava perustelujen sivulla 7 mainittu vaikutustenarviointi, johon olisi sisällyttävä myös tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi; siinä olisi täsmennettävä, mitä muutoksia IMI:n suunnitteluun olisi tehtävä, jos muutoksia tarvitaan, jotta sen tietosuojaa koskevat suoja-toimet olisivat jatkossakin riittävät ja kattaisivat myös uudet toiminta-alueet ja/tai toiminnot;

- asetuksessa olisi säädettävä, että ennen jokaista IMI:n laajennusta on kuultava Euroopan tietosuojavaltuutettua ja kansallisia tietosuojaviranomaisia. Kuuleminen voidaan toteuttaa 20 artiklassa tarkoitettuna koordinoituna valvonnan järjestelmän välityksellä.

⁽¹⁹⁾ Esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin ja potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävissä terveydenhuollossa annetun direktiivin mukainen kahdenvälinen tietojenvaihto on rakenteeltaan pääosin samanlaista, ja sitä voidaan mukauttaa samanlaisia toimintoja käyttäen, koska tietosuojaa koskevat suoja-toimet ovat samanlaiset.

⁽²⁰⁾ Ks. johdanto osan 2, 10, 12, 13 ja 15 perustelukappale sekä 5 artiklan b ja i kohta, 10 artiklan 7 kohta ja 13 artiklan 2 kohta.

⁽²¹⁾ Itse asiassa, jos IMI:n avulla on tarkoitus korvata tai täydentää nykyisiä tiedostojen käsittely- ja arkistointijärjestelmiä ja/tai jos IMI:tä on tarkoitus käyttää tietokantana, se olisi tuotava selvemmin ilmi 3 artiklassa.

⁽²²⁾ Ks. liite II ja liitteen I kohta 1.

⁽²³⁾ Ks. jäljempänä 2.4 ja 2.5.5 kohta.

31. Näitä menettelyjä koskevia suojatoimia (tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ja kuuleminen) olisi sovellettava sekä komission delegoidulla säädöksellä tehtyihin laajennuksiin (kohdan siirtäminen liitteestä II liitteeseen I) että parlamentin ja neuvoston asetuksella tehtyihin laajennuksiin, mukaan luettuina asetukset, joita ei ole lueteltu liitteessä II.
32. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee lopuksi, että asetuksessa tehdään selväksi, sisältyykö sellaisten delegoitujen säädösten soveltamisalaan, jotka komissio 23 artiklan nojalla valtuutetaan hyväksymään, muita asioita kuin kohtien siirtäminen liitteestä II liitteeseen I. Mikäli mahdollista, komissiolle olisi annettava asetuksessa valtuudet antaa erityisiä täytäntöönpanosäädöksiä tai delegoituja säädöksiä järjestelmän mahdollisten lisätoimintojen määrittämiseksi tai sellaisten tietosuojaa koskevien ongelmien käsittelemiseksi, joita tulevaisuudessa voi esiintyä.

2.3 Tehtävät, toimivalta ja vastuualueet (7–9 artikla)

33. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että IMI:ssä mukana olevien eri toimijoiden tehtävien ja vastuualueiden selventämiseen käytetään kokonainen luku (II luku). Säännöksiä voisi vahvistaa seuraavasti.
34. Asetuksen 9 artiklassa kuvaillaan tehtäviä, jotka johtuvat komission rekisterinpitäjän roolista. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetukseen lisätään säännös, jossa viitataan komission tehtävään varmistaa, että järjestelmä on suunniteltu sisäänrakennetun yksityisyyden suojan periaatteen mukaisesti, ja komission tietosuojakoordinoijan tehtävään.
35. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että 7 artiklassa lueteltuihin IMI-koordinoijien tehtäviin on nyt sisällytetty erityisesti tietosuojaan liittyvät koordinoititehtävät, mukaan luettuna toimiminen komission yhteyshenkilönä. Hän suosittelee artiklan selventämistä siltä osin, että kyseisiin koordinoititehtäviin kuuluisi myös yhteydenpito kansallisiin tietosuojaviranomaisiin.

2.4 Tiedonsaantioikeudet (10 artikla)

36. Asetuksen 10 artiklassa säädetään järjestelmän käyttöoikeuksiin liittyvistä suojatoimista. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että kyseisiä säännöksiä on huomattavasti vahvistettu hänen huomautustensa jälkeen.
37. Koska IMI on luonteeltaan horisontaalinen ja laajeneva, on tärkeää varmistaa, että järjestelmässä voidaan käyttää turvamuureja, joiden avulla jollakin toiminta-alueella käsitellyn tiedon käyttö voidaan rajoittaa kyseiseen toiminta-alueeseen: IMI-käyttäjien olisi (i) saatava tietoja vain silloin, kun niitä todella tarvitaan, ja (ii) tietojensaanti olisi rajoitettava vain yhteen toiminta-alueeseen.

38. Jos on välttämätöntä, että IMI-käyttäjälle sallitaan tiedonsaanti useilta eri toiminta-alueilta (mikä voi olla tarpeen esimerkiksi paikallishallinnon virastoissa), järjestelmän olisi oltava vähintäänkin sellainen, että eri toiminta-alueilta saatuja tietoja ei voida yhdistellä. Jos poikkeuksia tarvitaan, niistä olisi säädettävä täytäntöönpanolainsäädännössä tai unionin säädöksessä. Tällöin on noudatettava tiukasti käyttötarkoituksen rajoittamista koskevaa periaatetta.
39. Asetustekstistä nämä periaatteet käyvät nyt ilmi pääpiirteittäin, mutta niitä voisi vahvistaa ja konkretisoida.
40. Komission käyttöoikeuksien osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä, että kun ehdotuksen 9 artiklan 2 kohtaa, 4 artiklaa ja 10 artiklan 6 kohtaa tarkastellaan yhdessä, komissiolla ei asetuksen mukaan ole oikeutta saada jäsenvaltioiden välillä vaihdettavia henkilötietoja paitsi silloin, kun komissio on nimetty osallistumaan hallinnolliseen yhteistyömenettelyyn.

41. Ulkopuolisten toimijoiden käyttöoikeuksia ja tiedonsaantia hälytyksistä olisi myös täsmennettävä⁽²⁴⁾. Tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetukseen sisällytetään säännös, jonka mukaan hälytyksiä ei lähetetä oletusarvoisesti jokaisen jäsenvaltion kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille, vaan vain niille, joita asia koskee ja jotka niitä todella tarvitsevat. Tämä ei estä hälytysten lähettämistä kaikille jäsenvaltioille silloin, kun kyse on erityistapauksesta tai tietyistä toiminta-alueista ja kun asia koskee kaikkia jäsenvaltioita. Tapauskohtainen tarkastelu on tarpeen myös päätettäessä, onko komission saatava tieto hälytyksestä.

2.5 Henkilötietojen säilyttäminen (13 ja 14 artikla)

2.5.1 Johdanto

42. Ehdotuksen 13 artiklan mukaan tietojen säilyttämisäikää IMI:ssä pidennetään nykyisestä kuudesta kuukaudesta (laskettuna asian käsittelyn lopettamisesta) viiteen vuoteen niin, että 18 kuukautta vanhat tiedot ovat suojattuja. Tietojen ollessa suojattuja ne saa käyttöön vain tietyllä haku-menettelyllä, johon voidaan ryhtyä ainoastaan rekisteröidyn pyynnöstä tai kun tietoja tarvitaan todisteina IMI:n avulla toteutetusta tietojenvaihdosta.
43. IMI:n tiedonsäilytyksessä on siis kolme eri jaksoa:
- tietojen lataamisen ja asian käsittelyn lopettamisen välinen ajanjakso;
 - asian käsittelyn lopettamisesta 18 kuukautta eteenpäin ulottuva jakso⁽²⁵⁾;
 - 18 kuukauden kuluttua asian käsittelyn lopettamisesta alkavasta suojausajasta kolme vuotta ja kuusi kuukautta eteenpäin (eli kun viisi vuotta on kulunut asian käsittelyn lopettamisesta) ulottuva ajanjakso.

⁽²⁴⁾ Ks. myös 2.2.2 kohta.

⁽²⁵⁾ Ehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan 18 kuukautta olisi enimmäisaika, joten lyhyempikin aika on mahdollinen. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi säilytysajan kokonaispituuteen, joka olisi kaikissa tapauksissa viisi vuotta asian käsittelyn lopettamisesta.

44. Näiden yleisten sääntöjen lisäksi 13 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tietoja voidaan säilyttää "tietorekisterissä" niin kauan kuin tätä tarkoitusta varten on tarpeen joko rekisteröidyn suostumuksella tai kun "kyseisten tietojen käsittely on välttämätöntä unionin säädöksen noudattamiseksi". Lisäksi 14 artiklassa säädetään samanlaisesta viiden vuoden suojausmekanismista, joka koskee IMI-käyttäjien henkilötietojen säilyttämistä. Suojaus alkaa siitä päivästä, kun kyseiset henkilöt lakkaavat olemasta IMI-käyttäjiksi.

45. Muita erityisiä säännöksiä ei ole. Yleisiä sääntöjä on siis luultavasti tarkoitus soveltaa paitsi kahdenväliseen tietojenvaihtoon myös hälytyksiin, ongelmanratkaisuun (kuten SOLVIT-järjestelmässä⁽²⁶⁾) ja kaikkiin muihin toimintoihin, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä.

46. Euroopan tietosuojavaltuutettu on huolestunut monista tietojen säilyttämisaikeisiin liittyvistä seikoista, koska sekä direktiivin 95/46/EY 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa että asetuksen N:o 45/2001 4 artiklan 1 kohdan e alakohdassa edellytetään, että henkilötietoja saa säilyttää ainoastaan sen ajan kuin on tarpeen niitä tarkoituksia varten, joihin tiedot on kerätty tai joihin niitä myöhemmin käsitellään.

2.5.2 *Tietojen lataamisesta asian käsittelyn lopettamiseen: asian käsittelyn lopettamiseen ajoissa on kiinnitettävä huomiota*

47. Ensimmäisen ajanjakson eli tietojen lataamisesta asian käsittelyn lopettamiseen kuluvan ajan osalta Euroopan tietosuojavaltuutettua huolettaa riski, että joidenkin tapausten käsittelyä ei ehkä lopeteta koskaan tai se lopetetaan vasta kohtuuttoman pitkän ajan päästä. Tämä voi johtaa siihen, että jotkin henkilötiedot jäävät tietokantaan tarpeettoman pitkäksi ajaksi tai jopa ikuisiksi ajoiksi.

48. Euroopan tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan komissio on edistynyt IMI:n ruuhkien vähentämisessä käytännön tasolla. Käytössä on kahdenväliseen tietojenvaihtoon perustuva järjestelmä, jolla seurataan käsittelyn lopettamista ajoissa ja muistutetaan säännöllisesti myöhässä olevista käsittelyistä. Lisäksi järjestelmän toimintoihin tehty uusi muutos, joka on sisäänrakennettua yksityisyyden suojaa koskevan lähestymistavan mukainen, mahdollistaa sen, että vastaus voidaan hyväksyä ja asian käsittely lopettaa yhdellä näppäimen painalluksella. Aiemmin tähän tarvittiin kaksi eri toimenpidettä, mikä saattoi johtaa siihen, että järjestelmään jäi joitakin avoimia asioita.

49. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää näitä käytännön toimenpiteitä tervetulleina. Hän suosittelee kuitenkin, että itse asetukset sisältäisi takeet siitä, että asioiden käsittely IMI:ssä lopetetaan ajoissa ja että avoimeksi jääneet asiat (asiat, joita ei ole käsitelty pitkiin aikoihin) poistetaan tietokannasta.

2.5.3 *Asian käsittelyn lopettamista seuraava 18 kuukauden ajanjakso: onko kuuden kuukauden jakson pidentäminen perusteltua?*

50. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa miettimään, onko nykyisen kuuden kuukauden jakson, joka alkaa asian käsittelyn lopettamisesta, pidentämiselle 18 kuukauteen riittävät perusteet ja jos on, sovelletaanko näitä perusteita vain kahdenväliseen tietojenvaihtoon vai myös muuntuyyp-pisiin toimintoihin. IMI on nyt ollut olemassa useita vuosia, ja siitä saatua käytännön kokemusta olisi hyödynnettävä.

51. Jos IMI pysyy tietoteknisenä välineenä, jota käytetään tietojenvaihtoon (eikä siitä siis kehitetä tiedostojen käsittelyn järjestelmää, tietokantaa tai arkistointijärjestelmää), ja jos toimivaltaisilla viranomaisilla on välineet saamiensa tietojen hakemiseen järjestelmästä (joko sähköisessä muodossa tai paperisena, mutta joka tapauksessa niin, että he voivat käyttää haettua tietoa todisteena⁽²⁷⁾), tietojen säilyttämiselle IMI:ssä asian käsittelyn lopettamisen jälkeen ei näyttäisi olevan paljonkaan tarvetta.

52. Kahdenvälisessä tietojenvaihdossa voi olla tarpeen esittää lisäkysymyksiä, vaikka vastaus olisi jo hyväksytty ja asian käsittely näin ollen lopetettu. Tämän johdosta tietojen säilytys (melko lyhyen ajan) asian käsittelyn lopettamisen jälkeen voisi olla perusteltua. Nykyinen kuuden kuukauden ajanjakso näyttäisi ensi näkemältä olevan riittävä tähän tarkoitukseen.

2.5.4 *18 kuukauden jälkeen viiteen vuoteen asti: suojattu tieto*

53. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä komissio ei ole myöskään esittänyt riittävästi perusteluita sille, miksi se pitää suojatun tiedon säilyttämistä viiden vuoden ajan tarpeellisenä ja oikeasuhteisena.

54. Ehdotuksen perustelujen sivulla 8 viitataan Euroopan unionin tuomioistuimen päätökseen asiassa Rijkeboer⁽²⁸⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että komissio harkitsisi uudelleen tämän asian vaikutusta tietojen säilyttämiseen IMI:ssä. Hänen mielestään Rijkeboer-asia ei anna aiheutta muuttaa IMI:tä niin, että tietoja säilytetään viisi vuotta asian käsittelyn loputtua.

55. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei pidä viittausta asiassa Rijkeboer annettuun tuomioon tai rekisteröidyn oikeuksiin saada itseään koskevia tietoja riittävänä eikä asianmukaisena perusteena säilyttää tietoja IMI:ssä viisi vuotta asian käsittelyn loputtua. Pelkän luetteloidun tiedon (josta on tarkasti poistettu muun muassa asiasisältö, liitteet ja arkaluonteinen tieto) säilyttäminen saattaisi olla sopivampi vaihtoehto, joka ansaitsisi hieman lisäpohdintaa. Tässä vaiheessa tietosuojavaltuutettu on kuitenkin vakuuttunut siitä, ettei tämäkään vaihtoehto ole tarpeellinen eikä oikeasuhteinen.

⁽²⁶⁾ Ks. liite II ja liitteessä I oleva 1 kohta.

⁽²⁷⁾ Käsityksemme mukaan tämä on käytännön tasolla pyritty varmistamaan.

⁽²⁸⁾ Asia C-553/07, Rijkeboer, Kok. 2009, s. I-3889.

56. Ongelmallista on myös se, ettei ole selvää, kuka voi käyttää suojattua tietoa ja mihin tarkoitukseen. Ei riitä, että viitataan tietojen käyttämiseen todisteina tietojenvaihdosta (kuten 13 artiklan 3 kohdassa sanotaan). Jos tietojen suojausta koskeva säännös säilytetään, olisi ainakin täsmennettävä, kuka voi pyytää todistetta tietojenvaihdosta ja missä yhteydessä. Voisiko joku muukin rekisteröidyn lisäksi pyytää tietoja? Jos voi, voisivatko tietoja tällöin pyytää ainoastaan toimivaltaiset viranomaiset ja vain silloin, kun heidän on todistettava, että on tapahtunut jotain tiettyä, tietynsisältöistä tietojenvaihtoa (silloin kun viestin lähettänyt tai vastaanottanut toimivaltainen viranomainen on kiistänyt kyseisen tietojenvaihdon)? Onko ennalta mietitty muita mahdollisia tapauksia, joissa tietoja käytettäisiin todisteina tapahtuneesta tietojenvaihdosta ⁽²⁹⁾?

2.5.5 Hälytykset

57. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että hälytykset ja tietorekisterit erotetaan toisistaan selvemmin. Hälytyksen käyttäminen varoitettaessa toimivaltaisia viranomaisia väärinkäytöksistä tai väärinkäytösepäilyistä on aivan toinen asia kuin varastoida kyseinen hälytys tietokantaan pitkäksi tai jopa määrittelemättömäksi ajaksi. Hälytystietojen varastoiminen toisi lisää huolenaiheita ja edellyttäisi erityisiä sääntöjä ja tietosuojaa koskevien suojoitosten lisäämistä.
58. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetuksessa (i) hälytyksiin sovelletaan oletussääntönä kuuden kuukauden säilytysaikaa – ellei vertikaalisessa lainsäädännössä toisin säädetä ja jos lisäsuojatoimet ovat riittävät – ja, mikä on erittäin tärkeää, että (ii) tämän ajan laskeminen aloitetaan siitä, kun hälytys on lähetetty.
59. Vaihtoehtoisena toimenpiteenä Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetusehdotuksessa esitetään nimenomaisesti hälytyksiin liittyvät yksityiskohtaiset suojoitimet. Tietosuojavaltuutettu on valmis avustamaan komissiota ja lainsäätäjiä, jos tätä vaihtoehtoista lähestymistapaa noudatetaan.

2.6 Erityiset tietoryhmät (15 artikla)

60. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen ja 8 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen välillä tehdään ero. Hän on tyytyväinen myös siihen, että asetuksessa säädetään selvästi, että erityisiä tietoryhmiä voidaan käsitellä vain direktiivin 95/46/EY 8 artiklassa mainituilla erityisperusteilla.
61. Näin ollen tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan IMI:llä on tarkoitus käsitellä huomattava määrä arkaluonteista tietoa, joka kuuluu direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 2 kohdan piiriin. IMI:n tarkoituksena olikin itse asiassa alusta lähtien eli siitä lähtien, kun se otettiin käyttöön palveludirektiivin ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun

direktiivin tukena, käsitellä juuri sellaista tietoa, erityisesti rikosrekistereihin ja hallinnollisia väärinkäytöksiä koskeviin rekistereihin liittyvää tietoa, joka voi vaikuttaa ammattihenkilön tai palveluntarjoajan oikeuteen tehdä työtä tai tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa.

62. Lisäksi IMI:ssä käsitellään todennäköisesti huomattava määrä 8 artiklan 1 kohdan mukaista arkaluonteista (pääasiassa terveyteen liittyvää) tietoa, kun IMI:tä laajennetaan niin, että siihen sisältyy moduuli SOLVITia varten ⁽³⁰⁾. Ei voida myöskään sulkea pois sitä, että muutakin arkaluonteista tietoa voidaan tulevaisuudessa kerätä IMI:n avulla joko tilapäisesti tai systemaattisesti.

2.7 Turvallisuus (16 artikla ja johdanto-osan 16 perustelukappale)

63. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että 16 artiklassa viitataan erityisesti komission velvollisuuteen noudattaa omia, asetuksen N:o 45/2001 22 artiklan mukaisesti annettuja sisäisiä sääntöjään ja ottaa käyttöön IMI:tä koskeva turvasuunnitelma, joka on pidettävä ajan tasalla.
64. Näiden säännösten vahvistamiseksi tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetuksessa vaadittaisiin riskinarviointia ja turvasuunnitelman tarkistamista aina ennen kuin IMI:tä laajennetaan uudelle toiminta-alueelle tai siihen lisätään uusi toiminto, kun tämä vaikuttaa henkilötietoihin ⁽³¹⁾.
65. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille, että 16 artiklassa ja johdanto-osan 16 kappaleessa viitataan ainoastaan komission velvoitteisiin ja Euroopan tietosuojavaltuutetun valvontarooliin. Nämä viittaukset voivat olla harhaanjohtavia. On totta, että komissio on järjestelmän toimija ja vastaa näin ollen suurimmalta osin IMI:n turvallisuuden ylläpidosta. Silti myös toimivaltaisilla viranomaisilla on velvoitteita, joita vuorostaan valvovat kansalliset tietosuojaviranomaiset. Tämän vuoksi 16 artiklassa ja johdanto-osan 16 kappaleessa olisi mainittava myös muihin IMI-toimijoihin direktiivin 95/46/EY nojalla sovellettavat turvallisuutta koskevat velvoitteet ja kansallisten tietosuojaviranomaisten valvontavalta.

2.8 Tietojen antaminen rekisteröidyille ja avoimuus (17 artikla)

2.8.1 Jäsenvaltioissa annettavat tiedot

66. Ehdotuksen 17 artiklan 1 kohdan huomioon ottaen Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetukseen otetaan täsmällisempiä säännöksiä sen varmistamiseksi, että rekisteröidyille annetaan kaikki tiedot heidän henkilötietojensa käsittelystä IMI:ssä. Kun otetaan huomioon, että IMI:tä käyttävät monenlaiset toimivaltaiset viranomaiset, muun muassa monet pienet, riittämättömin resurssein varustetut paikallishallinnon virastot, ilmoituksen antamisen koordinointi kansallisella tasolla on erittäin suositeltavaa.

⁽²⁹⁾ Vaikka henkilötietojen säilyttäminen aiheuttaa suhteessa vähemmän riskejä yksityisyydensuojan kannalta, Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin, ettei IMI-käyttäjien henkilötietojen säilyttämistä viiden vuoden ajan sen jälkeen, kun he eivät enää ole IMI-käyttäjiä, ole myöskään riittävästi perusteltu.

⁽³⁰⁾ Ks. liite II ja liitteessä I oleva 1 kohta.

⁽³¹⁾ Ks. myös 12 kohdan suosituksen, jotka koskevat kuulemisia.

2.8.2 Komission antamat tiedot

67. Ehdotuksen 17 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään, että komission on annettava tietosuojailmoitus omista tietojenkäsittelytoimistaan asetuksen N:o 45/2001 10 ja 11 artiklan mukaisesti. Lisäksi 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa komissiota vaaditaan antamaan ”tietoja 12 artiklassa tarkoitettujen IMI:n hallinnollisten yhteistyömenettelyjen tietosuojanäkökohdista”. Ehdotuksen 17 artiklan 2 kohdan c alakohdassa komissiota vaaditaan antamaan ”tietoja 19 artiklassa tarkoitetuista rekisteröityjen oikeuksia koskevista poikkeuksista tai rajoituksista”.
68. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen näihin säännöksiin, jotka auttavat edistämään IMI:n tietojenkäsittelyn avoimuutta. Kuten edellä 2.1 kohdassa todettiin, kyseessä on tietotekninen järjestelmä, jota käytetään 27 eri jäsenvaltiossa, ja silloin on ratkaisevan tärkeää varmistaa järjestelmän toiminnan, sovellettavien tietosuoja koskevien suojatoimien ja rekisteröidyille annettavien tietojen yhdenmukaisuus ⁽³²⁾.
69. Tästä huolimatta 17 artiklan 2 kohdan säännöksiä on vahvistettava. Järjestelmän operaattorina komissio voi parhaiten omaksua ennakoivan roolin ja tarjota tietosuojailmoituksen ensimmäisen ”tason” ja muuta asiaan liittyvää tietoa rekisteröidyille monikielisellä verkkosivustollaan, myös toimivaltaisten viranomaisten ”puolesta”, toisin sanoen niin, että informaatio kattaa direktiivin 95/46/EY 10 ja 11 artiklassa vaaditut tiedot. Tällöin voisi usein riittää, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamissa ilmoituksissa viitattaisiin komission antamaan ilmoitukseen ja vain täydennettäisiin sitä, jos kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan joitakin tiettyjä lisätietoja.
70. Lisäksi 17 artiklan 2 kohdan b alakohdassa olisi selvennettävä, että komissio antaa tietoja kattavasti kaikista IMI:n toiminta-alueista, hallinnollisten yhteistyömenettelyjen tyypeistä ja toiminnoista, ja tähän kuuluu erityisesti myös, minkä tyyppisiä tietoja voidaan käsitellä. Tähän olisi sisällyttävä myös kahdenvälisessä yhteistyössä käytettävien kysymyssarjojen julkaiseminen IMI-verkkosivustolla, kuten nykyään käytännössä tehdään.
- 2.9 Tiedonsaantioikeus, tietojen oikaiseminen ja poistaminen (18 artikla)**
71. Euroopan tietosuojavaltuutettu haluaa jälleen kerran viitata edellä 2.1. kohdassa todettuun asiaan eli siihen, että on ratkaisevan tärkeää varmistaa järjestelmän toiminnan ja sovellettavien tietosuoja koskevien suojatoimien yhdenmukaisuus. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu täsmentäisi säännöksiä, jotka koskevat tiedonsaantiin, tietojen oikaisuun ja tietojen poistamiseen liittyviä oikeuksia.
72. Ehdotuksen 18 artiklassa olisi täsmennettävä, kenen puoleen rekisteröityjen on käännettävä halutessaan tiedonsaantioikeudet. Tiedonsaantia olisi selvennettävä seuraavien aikajaksojen osalta:
- aika ennen asian käsittelyn lopettamista;
 - asian käsittelyn lopettamisen jälkeinen aika, kun 18 kuukauden säilytysaika ei ole vielä päättynyt;
 - aika, jolloin tieto on suojattu.
73. Asetuksessa olisi myös edellytettävä toimivaltaisilta viranomaisilta tiedonsaantipyynnöitä koskevaa yhteistyötä silloin, kun se on tarpeen. Tietojen oikaiseminen ja poistaminen olisi suoritettava ”mahdollisimman nopeasti mutta viimeistään 60 vuorokauden kuluessa” eikä ”60 vuorokauden kuluessa”. Olisi myös viitattava mahdollisuuteen rakentaa tietosuojamoduuli ja mahdollisuuteen kehittää sisäänrakennettuun yksityisyyden suojaan liittyviä ratkaisuja tiedonsaantioikeuksia koskevaa viranomaisyhteistyötä varten. Voitaisiin myös mainita, että rekisteröidyille voidaan antaa valtuudet esimerkiksi tarkastella suoraan omia tietojaan silloin, kun se on asianmukaista ja mahdollista toteuttaa.
- 2.10 Valvonta (20 artikla)**
74. Viime vuosina on kehitelty ”koordinoidun valvonnan” mallia. Tämä valvontamalli, jota nyt käytetään Eurodac-järjestelmässä ja osissa tullitietojärjestelmää, on otettu käyttöön myös viisumitietojärjestelmässä ja toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmässä (SIS-II).
75. Malliin kuuluu kolme tasoa:
- kansallisen tason valvonta, josta huolehtivat kansalliset tietosuojaviranomaiset;
 - EU-tason valvonta, josta vastaa Euroopan tietosuojavaltuutettu;
 - koordinointi, joka varmistetaan säännöllisin kokouksin ja muun koordinoidun toiminnan avulla ja jossa avustaa koordinoitijärjestelmän sihteerinä toimiva Euroopan tietosuojavaltuutettu.
76. Malli on osoittautunut onnistuneeksi ja tehokkaaksi, ja sen käyttöä muissa tietojärjestelmissä olisi syytä harkita tulevaisuudessa.
77. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä, että ehdotuksen 20 artiklassa viitataan erityisesti kansallisten tietosuojaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kesken toteutettavaan koordinoituun valvontaan, joka noudattaa pääpiirteittäin mallia, joka on otettu käyttöön VIS- ja SIS II -asetuksissa ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Varmistettaessa yhdenmukaisuus on tietenkin otettava asianmukaisesti huomioon mahdolliset kansalliset eroavuudet, jos se on tarpeen ja perusteltua.

⁽³³⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 4) ja parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

78. Euroopan tietosuojavaltuutettu vahvistaisi koordinoitua valvontaa koskevia säännöksiä joiltakin osin ja puoltaa tämän vuoksi ehdotusta, että käyttöön otetaan samanlaisia säännöksiä, joita esimerkiksi viisumitietojärjestelmän (VIS-asetuksen 41–43 artikla) ja Schengen II:n (SIS II -asetuksen 44–46 artikla) yhteydessä on käytössä ja joita Eurodac-järjestelmään⁽³⁴⁾ suunnitellaan. Varsinkin asetuksen seuraavien kohtien parantamisesta olisi hyötyä:

- 20 artiklan 1 ja 2 kohdassa olisi määriteltävä ja jaoteltava selvemmin kansallisten tietosuojaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun valvontatehtävät⁽³⁵⁾;
- 20 artiklan 3 kohdassa olisi täsmennettävä, että kansallisten tietosuojaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun on toimivaltansa rajoissa ”tehtävä aktiivisesti yhteistyötä” ja ”varmistettava, että IMLä valvotaan koordinoitusti” (sen sijaan että vain viitataan koordinoituu valvontaan mainitsematta aktiivista yhteistyötä)⁽³⁶⁾;
- asetuksessa olisi selvitettävä yksityiskohtaisemmin, mitä yhteistyöhön voi sisältyä; kansallisilta tietosuojaviranomaisilta ja Euroopan tietosuojavaltuutetulta voisi esimerkiksi edellyttää, että ”niiden on tarpeen mukaan toimivaltansa rajoissa vaihdettava asiaankuuluvia tietoja, avustettava toisiaan tarkastusten ja tutkimusten suorittamisessa, tarkastettava IML-asetuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyviä vaikeuksia, tutkittava riippumattomaan valvontaan tai rekisteröidyn oikeuksien käyttöön liittyviä ongelmia, laadittava yhdenmukaisia ehdotuksia ongelmien yhdessä ratkaisemiseksi sekä edistettävä tietoisuutta tietosuojaoikeuksista”⁽³⁷⁾.

79. Euroopan tietosuojavaltuutettu on kuitenkin tietoinen siitä, että IML on nykyisellään kooltaan pienempi, että siinä käsitelty tieto on luonteeltaan erilaista ja että se on kehittyvä järjestelmä. Hän myöntääkin, että voisi olla järkevää, jos kokousten ja kuulemisten tiheyden suhteen oltaisiin joustavampia. Lyhyesti sanottuna Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetus sisältäisi vähimmäissäännöt, joilla voidaan varmistaa tehokas yhteistyö, kuitenkin niin, ettei hallinnollinen taakka lisääntyisi tarpeettomasti.

80. Ehdotuksen 20 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä säännöllisiä kokouksia, vaan säädetään ainoastaan, että Euroopan tietosuojavaltuutettu voi ”tarvittaessa kutsua kansalliset valvontaviranomaiset koolle”. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että nämä säännökset jättävät kyseisten osapuolien päätettäväksi kokoontumistiheyden ja kokouksiin liittyvät muodollisuudet sekä muut menettelyjen yksityiskohdat, jotka liittyvät heidän yhteistyöhönsä. Niistä voidaan sopia työjärjestyksessä, johon ehdotuksessakin viitataan.

⁽³⁴⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000, annettu 11 päivänä joulukuuta 2000, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi (EUVL L 316, 15.12.2000, s. 1), jota parhaillaan tarkistetaan. Tässä yhteydessä on tarkoitus ottaa käyttöön samanlaisia säännöksiä kuin VIS- ja SIS II -asetuksissa.

⁽³⁵⁾ Ks. esimerkiksi VIS-asetuksen 41 ja 42 artikla.

⁽³⁶⁾ Ks. esimerkiksi VIS-asetuksen 43 artiklan 1 kohta.

⁽³⁷⁾ Ks. esimerkiksi VIS-asetuksen 43 artiklan 2 kohta.

81. Myös säännöllisten kuulemisten osalta voi olla tehokkaampaa, jos yhteistyöhön osallistuvat viranomaiset saavat määritellä työjärjestyksessään, milloin ja kuinka usein näitä kuulemisia olisi järjestettävä. Se voi riippua monista tekijöistä ja myös vaihdella ajan mittaan. Tämän vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu puoltaa komission lähestymistapaa, joka on myös tässä suhteessa joustavampi.

2.11 IML:n kansallinen käyttö

82. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa tarjotaan selkeä oikeusperusta IML:n kansalliselle käytölle ja että tähän käyttöön liittyy useita ehtoja, muun muassa se, että kansallista tietosuojaviranomaista on kuultava ja että käytön on oltava kansallisen lainsäädännön mukaista.

2.12 Tietojenvaihto kolmansien maiden kanssa (22 artikla)

83. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti 22 artiklan 1 kohdassa esitettyihin tietojenvaihtoa koskeviin vaatimuksiin ja siihen, että 22 artiklan 3 kohdassa varmistetaan tietojenvaihdon laajentamisen avoimuus sääntämällä, että Euroopan unionin virallisessa lehdessä on julkaistava päivitetty luettelo niistä kolmansista maista, jotka käyttävät IML:tä (22 artiklan 3 kohta).

84. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee myös, että viitattessaan direktiivin 95/46/EY 26 artiklan mukaisiin poikkeuksiin komissio rajoittaisi sen koskemaan vain 26 artiklan 2 kohtaa. Toisin sanoen sellaisten kolmansien maiden toimivaltaiset viranomaiset tai muut ulkopuoliset toimijat, joissa ei taata tietosuojan riittävää tasoa, eivät voisi saada tietoja suoraan IML:stä, ellei käytössä ole soveltuvia sopimuslausekkeita. Kyseisistä lausekkeista olisi neuvoteltava EU:n tasolla.

85. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että muita poikkeussäännöksiä, kuten sitä, että ”siirto on tarpeen tai lain vaatima tärkeän yleisen edun turvaamiseksi tai oikeusvaatteen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi”, ei saisi käyttää perusteena tiedonsiirrolle kolmansiin maihin IML:n suoria käyttöoikeuksia käyttäen⁽³⁸⁾.

2.13 Tilivelvollisuus (26 artikla)

86. Tilivelvollisuuden lisäämiseen liittyviä järjestelyjä on tarkoitettu vahvistaa EU:n tietosuojakehyksen tarkistuksen yhteydessä⁽³⁹⁾, ja sen mukaisesti Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että asetuksessa vahvistetaan sisäisten valvontamekanismien selkeät puitteet, jotka varmistavat tietosuojan noudattamisen ja antavat siitä todisteet. Puitteiden on sisällettävä vähintään jäljempänä mainitut elementit.

⁽³⁸⁾ Samanlaista lähestymistapaa noudatetaan 22 artiklan 2 kohdassa, kun kyseessä on komissio IML-toimijana.

⁽³⁹⁾ Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa, 2.2.4 kohta, KOM(2010) 609 lopullinen. Ks. myös Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto kyseisestä komission tiedonannosta, annettu 14 päivänä tammikuuta 2011, 7 kohta.

87. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää tässä yhteydessä myönteisenä asetuksen 26 artiklan 2 kohdan vaatimusta, jonka mukaan komission on annettava kolmen vuoden välein Euroopan tietosuojavaltuutetulle kertomus tietosuojaan liittyvistä näkökohdista, mukaan lukien turvallisuus. Asetuksessa olisi hyvä täsmentää, että Euroopan tietosuojavaltuutetun on vuorostaan toimitettava komission kertomus kansallisille tietosuojaviranomaisille 20 artiklassa tarkoitetun koordinoitun valvonnan puitteissa. Hyödyllistä olisi myös täsmentää, että kertomuksessa on pohdittava kunkin toiminta-alueen ja toiminnon osalta sitä, miten keskeisiä tietosuojaan liittyviä periaatteita ja ongelmia (esimerkiksi rekisteröidyille annettavat tiedot, tiedonsaantioikeudet, turvallisuus) on käytännössä käsitelty.
88. Lisäksi asetuksessa olisi täsmennettävä, että sisäisten valvontamekanismien puitteisiin olisi sisällytettävä myös yksityisyyden suojaa koskevat arvioinnit (myös turvallisuusriskin analysointi), tietosuojapolitiikka (kuten turvallisuus-suunnitelma), joka arviointien tulosten perusteella on otettu käyttöön, sekä säännölliset tarkastukset ja kuuleminen.

2.14 Sisäänrakennettu yksityisyyden suoja

89. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että asetuksen johdanto-osan 6 perustelukappaleessa viitataan tähän periaatteeseen⁽⁴⁰⁾. Hän suosittelee, että tämän viittauksen lisäksi asetuksessa otettaisiin käyttöön myös erityiset sisäänrakennettua yksityisyyden suojaa koskevat takeet, esimerkiksi
- tietosuojamoduuli, jonka avulla rekisteröidyt voivat tehokkaammin käyttää oikeuksiaan⁽⁴¹⁾;
 - IML:n sisältämien eri toiminta-alueiden selvä erottaminen toisistaan ("turvamuurit")⁽⁴²⁾;
 - erityiset tekniset ratkaisut, joilla rajoitetaan hakemahdollisuutta hakemistoissa, hälytystiedoissa ja muualla, jotta voidaan varmistaa käyttötarkoituksen rajoittaminen;
 - erityiset toimenpiteet, joilla varmistetaan käsittelyn lopettaminen sellaisten asioiden osalta, joihin ei enää kohdistu toimintaa⁽⁴³⁾;
 - riittävät menettelyihin liittyvät suojoitimet, joissa otetaan huomioon tulevaisuuden kehitys⁽⁴⁴⁾.

3. PÄÄTELMÄT

90. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu IML:iin yleisesti ottaen myönteisesti. Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa tukensa komission aikeille perustaa sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä ja säännellä sen tietosujanäkökohtia. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio ehdottaa IML:tä koskevaa horisontaalista säännöstä, joka annetaan parlamentin ja neu-

voston asetuksen muodossa. Hän on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa tuodaan kattavasti esiin tärkeimmät IML:tä koskevat tietosuojakysymykset.

91. Asetusehdotuksessa esitetään oikeudellisen kehyksen luomista IML:lle, ja tässä asiassa Euroopan tietosuojavaltuutettu pyytää kiinnittämään huomiota kahteen keskeiseen vaatimukseen:
- yhdenmukaisuus on varmistettava, mutta monimuotoisuutta on silti kunnioitettava;
 - on huolehdittava siitä, että joustavuus ja oikeusvarmuus ovat tasapainossa.
92. IML:n jo nyt ennakoitavissa olevia toimintoja on selvennettävä ja käsiteltävä yksityiskohtaisemmin.
93. On otettava käyttöön riittäviä menettelyihin liittyviä suojoitimia, joilla varmistetaan, että tietosuojaan kiinnitetään huomiota, kun IML:tä tulevaisuudessa kehitetään. Tähän kuuluu vaikutustenarviointi sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun ja kansallisten tietosuojaviranomaisten kuuleminen aina ennen kuin IML:n soveltamisalaa laajennetaan uudelle toiminta-alueelle ja/tai uusiin toimintoihin.
94. Ulkopuolisten toimijoiden tiedonsaantioikeuksia ja tiedonsaantia hälytyksistä olisi täsmennettävä.
95. Päätelmiä tietojen säilytysajoista:
- Asetustekstin olisi sisällettävä takeet siitä, että asioiden käsittely IML:ssä lopetetaan ajoissa ja että avoimeksi jääneet asiat (asiat, joita ei ole käsitelty pitkiin aikoihin) poistetaan tietokannasta.
 - Olisi pohdittava, onko nykyisen kuuden kuukauden jakson, joka alkaa asian käsittelyn lopettamisesta, pidennykselle 18 kuukauteen riittävät perusteet.
 - Komissio ei ole esittänyt riittävästi perusteluja sille, miksi suojatun tiedon säilyttäminen viiden vuoden ajan olisi tarpeellista ja oikeasuhteista, ja siksi tätä koskevaa ehdotusta olisi harkittava uudelleen.
 - Hälytykset ja tietorekisterit on erotettava toisistaan selvemmin: asetuksessa olisi säädettävä, että oletussääntönä (i) hälytyksiin sovelletaan kuuden kuukauden säilytysaikaa – ellei vertikaalisessa lainsäädännössä toisin säädetä ja jos lisäsuojatoimet ovat riittävät – ja että (ii) tämän ajan laskeminen aloitetaan siitä, kun hälytys on lähetetty.
96. Asetuksessa olisi vaadittava riskinarviointia ja turvasuunnitelman tarkistamista aina ennen kuin IML:tä laajennetaan uudelle toiminta-alueelle tai siihen lisätään uusi toiminto niin, että se vaikuttaa henkilötietoihin.
97. Rekisteröidyille annettavia tietoja koskevia säännöksiä ja tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä olisi vahvistettava ja säännösten avulla olisi voitava edistää menettelytapojen yhdenmukaistamista.

⁽⁴⁰⁾ Idem.

⁽⁴¹⁾ Ks. edellä 2.9 kohta.

⁽⁴²⁾ Ks. edellä 2.4 kohta.

⁽⁴³⁾ Ks. edellä 2.5.2 kohta.

⁽⁴⁴⁾ Ks. edellä 2.2.2 kohta.

98. Tietosuojavaltuutettu vahvistaisi koordinoitua valvontaa koskevia säännöksiä joiltakin osin ja puoltaa tämän vuoksi ehdotusta, että käyttöön otetaan samanlaisia säännöksiä, joita esimerkiksi viisumitietojärjestelmän ja Schengen II:n yhteydessä on käytössä ja joita Eurodac-järjestelmään suunnitellaan. Tietosuojavaltuutettu kannattaa ehdotuksen joustavaa lähestymistapaa sen suhteen, miten tiheään kokouksia ja kuulemisia on järjestettävä. Tarkoitus on varmistaa, että asetus sisältää vähimmäissäännöt, joilla voidaan varmistaa tehokas yhteistyö lisäämättä tarpeettomasti hallinnollista taakkaa.
99. Asetuksessa on varmistettava, että sellaisen kolmannen maan toimivaltaiset viranomaiset tai muut ulkopuoliset toimijat, jossa ei taata tietosuojan riittävää tasoa, eivät voi saada tietoja suoraan IML:stä, ellei käytössä ole soveltuvia sopimuslausekkeita. Tällaisista lausekkeista olisi neuvoteltava EU:n tasolla.
100. Asetuksessa on vahvistettava selkeät puitteet asianmukaisille sisäisille valvontamekanismeille, jotka varmistavat tietosuojan noudattamisen ja antavat siitä todisteet, mukaan lukien yksityisyyden suojaa koskevat arvioinnit (myös turvallisuusriskien analysointi), tietosuojapolitiikka (mukaan lukien turvallisuussuunnitelma), joka arviointitulosten perusteella on otettu käyttöön, sekä säännölliset tarkastukset ja kuuleminen.
101. Asetuksessa olisi otettava käyttöön myös erityiset takeet sisäänrakennetulle yksityisyyden suojalle.

Tehty Brysselissä 22 päivänä marraskuuta 2011.

Giovanni BUTTARELLI
Euroopan apulaistietosuojavaltuutettu