

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee ehdotusta EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmäksi (ETIAS)

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla www.edps.europa.eu)

(2017/C 162/06)

EU:n rajavalvontapolitiikka on viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Kehityksen taustalla ovat pakolaisten ja maahanmuuttajien tulvan mukanaan tuomat haasteet sekä Pariisin, Brysselin ja Nizzan iskujen kärjistämät turvallisuusongelmat. Komissio on nykyisen tilanteen ja jäsenvaltioiden alueen turvallisuuden takaamisen tarpeen vuoksi käynnistänyt useita lainsäädäntöaloitteita, joilla pyritään parantamaan Schengen-alueelle saapuvien henkilöiden valvontaa.

Yksi näistä aloitteista on komission 16. marraskuuta 2016 esittämä ehdotus asetukseksi EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän, jäljempänä 'ETIAS', perustamisesta.

Ehdotuksen mukaan järjestelmässä arvioitaisiin viisumipakosta vapautettujen matkustajien aiheuttama turvallisuutta, laitonta muuttoliikettä ja kansanterveyttä koskeva riski ennen heidän saapumistaan Schengen-alueen rajalle. Arviointi toteutettaisiin ristiintarkastamalla ETIAS-järjestelmästä saadut hakijan tiedot vertaamalla niitä EU:n muihin tietojärjestelmiin, erityiseen ETIAS-seurantalistaan ja tarkastussääntöihin. Tämän prosessin tuloksena hakija joko automaattisesti saisi luvan tulla EU:n alueelle tai se evättäisiin häneltä.

EU:n lainsäätävä näyttää ETIAS-ehdotuksen osalta noudattavan yleistävää toimintamallia, mikä tarkoittaa turvallisuudenhallinnan ja muuttoliikkeen hallinnan yhteistä käsittelyä ottamatta huomioon näiden kahden politiikan alan välisiä merkittäviä eroja. ETIAS-järjestelmän perustamisella olisi huomattava vaikutus henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen, koska entistä useammat viranomaistahot (maahanmuuttoviranomaiset, rajavartijat, lainvalvontaviranomaiset jne.) saisivat pääsyn alun perin varsin erilaisiin tarkoituksiin kerätyihin moniin erilaisiin tietoihin. Tästä syystä Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että on arvioitava ehdotuksen vaikutus Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin. Arvioinnissa on tarkasteltava kaikkia olemassa olevia EU:n tason toimenpiteitä, jotka koskevat muuttoliike- ja turvallisuustavoitteita.

ETIAS-ehdotus aiheuttaa lisäksi ongelmia, jotka liittyvät hakijan aiheuttamien mahdollisten riskien määrittämiseen. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota itse riskien määrittelyyn. Lainsäädännössä olisi selkeästi määriteltävä arvioitavat riskit, koska niiden määrittäminen saattaa johtaa yksittäisen henkilön matkustusluvan epäämiseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu kyseenalaistaa myös ETIAS-järjestelmän tarkastussäännöt. Tietosuojavaltuutettu olettaa, että lainsäätäjän tavoitteena on kehittää väline, jonka avulla voidaan erottaa joukosta ne viisumipakosta vapautetut kolmansien maiden kansalaiset, joiden epäillään aiheuttavan kyseisiä riskejä. Profilointi, kuten kaikki muutkin tietokonepohjaiset tietojen analysoinnin muodot, aiheuttaa yksittäisiin henkilöihin sovellettuna kuitenkin vakavia teknisiä, oikeudellisia ja eettisiä ongelmia. Tietosuojavaltuutettu vaatii sen vuoksi vakuuttavaa näyttöä profilointiin tarkoitettujen työkalujen käytön tarpeellisuudesta ETIAS-järjestelmässä.

Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu kyseenalaistaa ehdotuksessa suunnitellun terveystietojen keräämisen ja käsittelyn oleellisuuden. Hän pyytää perustelemaan tarkemmin valitun tietojen säilytysajan sekä sen, että lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy tietoihin on tarpeen.

Lopuksi Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa suosituksia esimerkiksi tehtävien ja vastuualueiden jakamisesta eri toimijoiden välillä sekä ETIAS-järjestelmän rakenteesta ja tietoturvallisuudesta.

I JOHDANTO

1. Euroopan komission aloite EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän, jäljempänä 'ETIAS-järjestelmä', perustamisesta perustuu vuonna 2008 annettuun tiedonantoon "Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu" ⁽¹⁾. Komissio ehdotti tiedonannossa uusia välineitä Euroopan rajojen hallinnoimiseen tulevaisuudessa. Näitä olivat etenkin maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmä (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP). Tiedonannossa kaavailtiin ensimmäisen kerran ETIAS-järjestelmää, jota tuolloin nimitettiin sähköiseksi matkustuslupajärjestelmäksi, jäljempänä 'ESTA'. Euroopan tietosuojavaltuutettu esitti samana vuonna tätä tiedonantoa koskevia alustavia huomautuksia ⁽²⁾.
2. Komissio julkaisi helmikuussa 2011 toimintalinjoja koskevan selvityksen ⁽³⁾, jossa tutkittiin neljää eri vaihtoehtoa EU-ESTAn käyttöönottamiseksi. Selvityksessä tehtiin se johtopäätös, että EU-ESTAn toteuttamisen edellytykset eivät tuolloin täyttyneet. Komissio katsoi älykkäitä rajoja koskevassa vuonna 2012 annetussa tiedonannossa ⁽⁴⁾, että ajatus sähköisestä matkustuslupajärjestelmästä olisi hylättävä väliaikaisesti. Komissio ilmoitti kuitenkin aikovansa jatkaa EES-järjestelmää ja RTP-ohjelmaa koskevaa työtä.
3. Komissio ilmoitti 6. huhtikuuta 2016 antamassaan tiedonannossa ⁽⁵⁾ "Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi", että se aikoo arvioida, olisiko tulevan EU:n matkustustieto- ja lupajärjestelmän kehittäminen tarpeellista, teknisesti mahdollista ja oikeasuhteista. Samana vuonna komissio teki toteutettavuustutkimuksen, jossa käytettiin vertailukohteina kolmea muuta eri puolilla maailmaa olevaa matkustuslupajärjestelmää, jotka olivat Yhdysvaltojen ESTA, Kanadan eTA ja Australian eVisitor.
4. Komissio julkaisi 16. marraskuuta toteutettavuustutkimuksen, jäljempänä 'vuoden 2016 toteutettavuustutkimus' ⁽⁶⁾, loppukertomuksen sekä ETIAS-järjestelmää koskevan ehdotuksen, jäljempänä 'ehdotus'.
5. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on kuullut tietosuojavaltuutettua epävirallisesti ennen ehdotuksen antamista. Hän pitää kuitenkin valitettavana, ettei kuulemisajankohtana ollut mahdollista osallistua mielekkäällä tavalla ehdotuksen käsittelyyn erittäin tiukan aikataulun ja ehdotuksen tärkeän merkityksen ja monimutkaisuuden vuoksi.

V PÄÄTELMÄT

113. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että ETIAS-järjestelmän perustamista koskevassa ehdotuksessa on kiinnitetty johdonmukaisesti huomiota tietosuojaan.
114. Euroopan tietosuojavaltuutettu ottaa kaikilta osin huomioon lainsäätäjän roolin ehdotettujen toimenpiteiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnissa ja muistuttaa, että Euroopan unionin tuomioistuin voi valvoa näiden kahden perusoikeuskirjassa vahvistetun tiukan oikeudellisen vaatimuksen noudattamista ja että tietosuojavaltuutetun tehtävänä on niiden turvaaminen. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että nykyisen ehdotuksen mukaisen ETIAS-järjestelmän tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ei voida arvioida, koska (tietosuoja koskevaa) vaikutustarvointia ei ole tehty.
115. Ehdotuksen mukaan on määrä perustaa uusi järjestelmä, jossa käsitellään merkittävä määrä kolmansien maiden kansalaisten henkilötietoja muuttoliike- ja turvallisuustavoitteiden täyttämiseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa sen vuoksi lainsäätäjää kartoittamaan kaikki EU:n tason toimenpiteet, jotka koskevat tietojenkäsittelyä muuttoliike- ja turvallisuustavoitteiden täyttämiseksi, sekä tutkimaan perusteellisesti toimenpiteiden tavoitteet ja tulokset.
116. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee tässä yhteydessä sisällyttämään ehdotukseen laitonta muuttoliikettä koskevien riskien ja turvallisuusriskien määrittelyn käyttötarkoituksen rajoittamisen periaatteen noudattamiseksi.

⁽¹⁾ Komission Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 13. helmikuuta 2008, antama tiedonanto "Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu" (KOM(2008) 69 lopullinen).

⁽²⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun 3. maaliskuuta 2008 esittämät alustavat huomautukset, saatavilla osoitteessa https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf.

⁽³⁾ Helmikuussa 2011 julkaistu EU:n sähköistä matkustuslupajärjestelmää (EU ESTA) koskeva toimintalinjoja koskeva selvitys, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf.

⁽⁴⁾ Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 25. lokakuuta 2011 antama tiedonanto "Älykkäät rajat – vaihtoehdot ja jatkotoimet" (KOM(2011) 680 lopullinen).

⁽⁵⁾ Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 6. huhtikuuta 2016 antama tiedonanto "Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi" (COM(2016) 205 final).

⁽⁶⁾ EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamista koskeva 16. marraskuuta 2016 julkaistu toteutettavuustutkimus, loppukertomus, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasibility_study_en.pdf.

117. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu epäilee, onko ETIAS-järjestelmän tarkastussääntöjen käyttö kaikilta osin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien mukaista. Hän suosittelee, että ehdotuksen mukaisten ETIAS-järjestelmän tarkastussääntöjen vaikutus perusoikeuksiin arvioidaan ennakkoon kattavasti. Hän myös tiedustelee, onko profilointiin tarkoitettujen työkalujen käytön tarpeellisuudesta ETIAS-järjestelmässä vakuuttavaa näyttöä ja kehottaa lainsäätäjää joka tapauksessa harkitsemaan uudelleen profiloinnin käyttöä.
118. Euroopan tietosuojavaltuutettu epäilee ehdotuksessa kaavaillun terveystietojen keräämisen ja käsittelyn oleellisuutta ja tehokkuutta terveystietojen epäluotettavuuden vuoksi. Hän ei ole vakuuttunut siitä, että näiden tietojen käsittely on tarpeen ottaen huomioon, että terveysriskien ja viisumipakosta vapautettujen matkustajien välillä ei ole merkittävää yhteyttä.
119. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, ettei toistaiseksi ole vakuuttavaa näyttöä siitä, että lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy ETIAS-järjestelmän tietoihin olisi tarpeen. Hän muistuttaa, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta uusissa järjestelmissä on arvioitava sekä ottamalla kokonaisvaltaisesti huomioon EU:ssa jo käytössä olevat laaja-alaiset tietojärjestelmät että ottamalla erikseen huomioon erityistilanne, joka koskee laillisesti EU:ssa käyviä ja EU:n alueelle saapuvia asianomaisia kolmansien maiden kansalaisia.
120. Euroopan tietosuojavaltuutetun suositukset tässä lausunnossa koskevat edellä mainittujen olennaisten huolenaiheiden lisäksi ehdotuksen seuraavia osatekijöitä:
- kerättävien tietojen tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus
 - tiedoille valitut säilytysajat
 - ETIAS-järjestelmän ja muiden tietojärjestelmien välinen yhteentoimivuus
 - rekisteröityjen oikeudet ja käytettävissä olevat oikeussuojakeinot
 - lainvalvontaviranomaisille myönnettävän tietoihin pääsyn edellytysten riippumaton arviointi
 - tehtävien ja vastuualueiden jako Euroopan raja- ja merivartiostojen ja tietotekniikkaviraston välillä
 - ETIAS-keskusjärjestelmän suorittama tarkistaminen
 - ETIAS-järjestelmän rakenne ja tietoturvallisuus
 - järjestelmän tuottamat tilastot ja
 - Euroopan oikeusasiamiehen rooli.
121. Euroopan tietosuojavaltuutettu voi edelleen antaa ehdotusta koskevaa neuvontaa myös ehdotetun asetuksen nojalla annettavan sellaisen delegoidun säädöksen tai täytäntöönpanosäädöksen laatimiseen liittyen, joka voi vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn.

Tehty Brysselissä 6. maaliskuuta 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Euroopan tietosuojavaltuutettu
