

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (KOM (2006) 16 lopullinen)

(2007/C 91/03)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY ⁽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 ⁽²⁾ ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön, jonka se sai Euroopan komissiolta 7 päivänä joulukuuta 2006,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. JOHDANTO

Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio on lähettänyt Euroopan tietosuojavaltuutetulle asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 ⁽³⁾ täytäntöönpanomenettelystä (jäljempänä 'ehdotus'). Euroopan tietosuojavaltuutetun näkemys on, että tämä lausunto pitäisi mainita asetuksen johdanto-osassa.
2. Ennen komission virallista lausuntopyyntöä Euroopan tietosuojavaltuutetun sihteeristö ja komission työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston (DG EMPL) yksiköt ovat olleet yhteydessä toisiinsa tietosuojavaltuutetun vuoden 2007 luetteloinnin yhteydessä ⁽⁴⁾. Käsillä oleva ehdotus onkin yksi niistä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston toimialaan kuuluvista ehdotuksista, jotka ovat Euroopan tietosuojavaltuutetun kannalta erittäin mielenkiintoisia. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu osallistui Euroopan parlamentin 23. marraskuuta 2006 järjestämään kuulemiseen esittämällä muutamia alustavia huomautuksia ehdotuksesta. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti tähän lausuntopyyntöön ja toivoo, että siltä vastedes pyydetäisiin lausuntoa ajoissa, aina kun käsittelyyn tulee muita, varsinkin sen luettelossa mainittuja komission ehdotuksia, jotka koskevat henkilötietojen suojaa sosiaaliturvan ja työllisyyden aloilla.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EYVL L 166, 30.4.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ Kunkin vuoden joulukuussa Euroopan tietosuojavaltuutettu julkaisee luettelon seuraavan vuoden tärkeimmistä lausuntopyynnöistä. Luettelossa mainitaan komission tärkeimmät ehdotukset, jotka saattavat vaatia Euroopan tietosuojavaltuutetun virallisen lausunnon. Luettelosta käyvät ilmi ehdotukset, joilla odotetaan olevan erityisen huomattava vaikutus tietosuojaan. Euroopan tietosuojavaltuutetun laatima luettelo vuodeksi 2007 on nähtävissä tietosuojavaltuutetun www-sivustolla www.edps.europa.eu.

Ehdotuksen tausta

3. Ehdotus koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29. huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelyä. Mainittuun asetukseen sisältyviä uusia yhteensovittamissääntöjä ei voida soveltaa ennen kuin tämä vastaavia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskeva ehdotus on hyväksytty ⁽¹⁾. Näin ollen ehdotusta on arvioitava rinnakkain sen pohjana olevan perusasetuksen kanssa. Tältä osin on huomattava, että tietosuojavaltuutettu ei ole antanut lausuntoa asetuksesta 883/2004, koska vastaava komission ehdotus hyväksyttiin 12. helmikuuta 1999 ⁽²⁾ eli ennen kuin asetus 45/2001/EY oli tullut voimaan.
4. Ehdotuksella on tarkoitus ajanmukaistaa ja yksinkertaistaa voimassa olevia sääntöjä erityisesti tiivistämällä sosiaaliturvalaitosten välistä yhteistyötä ja parantamalla niiden keskinäisessä tiedonvaihdossaan käyttämiä menetelmiä.
5. Ehdotuksen sekä henkilöllinen että asiallinen soveltamisala on laaja. Toisaalta se kattaa kaikki EU:n kansalaiset, jotka on vakuutettu kansallisen lainsäädännön mukaisesti (eli myös muut kuin työtä tekevät), edellyttäen, että tapaukseen liittyy rajatylittäviä seikkoja. Toisaalta sitä sovelletaan useisiin sosiaaliturvan aloihin, kuten seuraaviin: sairausetuudet, äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet, työkyvyttömyysetuudet, vanhuuseläkkeet, perhe-eläkkeet, työtaturma- ja ammattitautietuudet, kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset, työttömyysetuudet, varhaiseläke-etuudet sekä perhe-etuudet.
6. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää tätä ehdotusta myönteisenä siinä mielessä, että sillä pyritään edistämään kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja parantamaan unionin sisällä liikkuvien EU:n kansalaisten elintasoa ja työnteon edellytyksiä.
7. Sosiaaliturvan alalla toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välistä henkilötietojen vaihtoa koskevat säännökset muodostavat huomattavan osan ehdotuksesta. Sosiaaliturvan olemassaolo edellyttää erityyppisten, usein arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi sosiaaliturvaan liittyvien henkilötietojen vaihto eri jäsenvaltioiden välillä on luonnollinen seuraus Euroopan unioniin kuulumisesta, ja sen ansiosta kansalaiset voivat yhä enemmän käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.
8. Olennaista on kuitenkin myös se, että tarjotessaan entistä paremmat edellytykset ihmisten vapaalle liikkuvuudelle jäsenvaltioiden viranomaisten välinen lisääntynyt henkilötietojen vaihto myös takaa henkilötietojen suojan korkean tason varmistamisen näin yhden EU:n perusoikeuksista. Euroopan tietosuojavaltuutettu paneekin tyytyväisenä merkille, että myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea totesi ehdotuksesta 26. lokakuuta 2006 antamassaan lausunnossa, että henkilötietojen riittävä suoja on varmistettava, koska käsiteltävät tiedot ovat usein arkaluonteisia ⁽³⁾.

Lausunnon ydin

9. Euroopan tietosuojavaltuutetulta on pyydetty lausuntoa täytäntöönpanoasetusta koskevasta ehdotuksesta. Kuten edellä kuitenkin todetaan, täytäntöönpanoasetusta ei voida arvioida erillään asetuksesta (EY) N:o 883/2004, jossa säädetään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen perusperiaatteista myös henkilötietojen suojan osalta. Euroopan tietosuojavaltuutettu ottaakin lausunnossaan huomioon perusasetuksella säädetty puitteet ja keskittyy seikkoihin, joissa täytäntöönpanoasetuksen lainsäätäjällä vielä on liikkumavaraa.

⁽¹⁾ Tällä hetkellä säännöt annetaan sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2–50) ja sen täytäntöönpanosta 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, 27.3.1972, s. 1–83).

⁽²⁾ EYVL C 38, 12.2.1999, s. 10.

⁽³⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto, 26. lokakuuta 2006, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä, EUVL C 324, 30.12.2006, s. 59.

10. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa lisäksi, että ehdotus on paitsi soveltamisalaltaan laaja myös erittäin monimutkainen, koska siinä annetaan yksityiskohtaisia ja toisinaan teknisiä säännöksiä erilaisista sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvistä tilanteista, mekanismeista ja rajoituksista. Tämän vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ehdotusta tutkiessaan aio käsitellä kaikkia säännöksiä erikseen vaan laaja-alaisesti, keskittyen ehdotuksen kannalta merkityksellisimpiin tietosuojan periaatteisiin.
11. Lausunnolla pyritään varmistamaan tietosuojalainsäädännön noudattaminen mutta myös ehdotettujen toimien vaikuttavuus ennakoimalla ja käsittelemällä seikkoja, joita jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä saattaa tulla esiin täytäntöönpanon yhteydessä. Lausunnossaan Euroopan tietosuojavaltuutettu määrittelee ensin asiaankuuluvan tietosuojalainsäädännön ja käsittelee tämän jälkeen tietosuojaperiaatteiden soveltamista ehdotukseen. Lopuksi tietosuojavaltuutettu esittää tärkeimmät tulokset ja suosituksensa.

II. ASIAANKUULUVA TIETOSUOJALAINSÄÄDÄNTÖ

12. Ehdotuksen mukaan vakuutettujen henkilöiden henkilötietoja käsittelevät yleensä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, joten ne kuuluvat yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua direktiiviä 95/46/EY ('direktiivi') täytäntöönpanevien kansallisten lakien soveltamisalaa. Niissä harvinaisemmissa tapauksissa, joissa vakuutettujen henkilöiden henkilötietoja käsitellään yhteisön toimielimissä, niihin sovelletaan yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua asetusta (EY) N:o 45/2001 ⁽¹⁾. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun käsitellään EU:n henkilöstön henkilötietoja ⁽²⁾. Tämän vuoksi nykyisessä tietosuojalainsäädännössä säädetään yhdenmukaistetusta tietosuojan tasosta koko EU:ssa.
13. Käsillä oleva ehdotus nojaa tähän yhdenmukaistettuun säädöskehykseen. Direktiiviä täytäntöönpaneva lainsäädäntö ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukainen eri jäsenvaltioissa, ja kansallisten tietosuojalakien välillä saattaa vielä olla joitakin eroja. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että lainsäätävä ottaa tämän huomioon varmistaakseen, että ehdotetut toimet noudattavat tarkasti tätä säädöskehystä ja että niissä otetaan huomioon mahdolliset eroavaisuudet.
14. Myös lisääntynyt rajatylittävä tietojenvaihto edellyttää henkilötietojen suojaa koskevien kansallisten säännösten parempaa koordinaointia. Tietosuojavaltuutettu onkin tyytyväinen asetuksen 883/2004 77 artiklaan. Säännöksessä todetaan selkeästi, että tämän asetuksen tai sen täytäntöönpanosääntöjen nojalla käsiteltävien henkilötietojen lähettämisessä on noudatettava henkilötietojen suojaa koskevia yhteisön säännöksiä.
15. Asetuksen 883/2004 77 artiklassa annetaan ohjeita myös siitä, mitä kansallista tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan silloin, kun tietoja lähetetään eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä, ja todetaan, että henkilötietojen toimittamiseen jäsenvaltiosta toiseen sovelletaan tietoja toimittavan jäsenvaltion tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä. Sitä vastoin kaikki vastaanottavan jäsenvaltion tekemät tiedonsiirrot sekä saatujen tietojen tallentaminen, muuttaminen ja hävittäminen tapahtuu vastaanottavan jäsenvaltion tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaan. Tämä säännös on yhdenmukainen direktiivin 4 artiklassa annetun, sovellettavaa kansallista oikeutta koskevan säännöksen kanssa.
16. Henkilötietojen suojaa koskeviin yhteisön säännöksiin viitataan ehdotuksen johdanto-osan 3 kappaleessa ja 3 artiklan 2 kohdassa. Johdanto-osan 3 kappaleessa todetaan laajasti, että asianomaisilla henkilöillä on oltava kaikki henkilötietojen suojaa koskevien yhteisön säännösten antamat takeet, ja 3 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti omien henkilötietojen saamista tai oikaisemista koskevien oikeuksien käyttämiseen.

⁽¹⁾ Koska asetuksen 45/2001 säännökset perustuvat direktiivin 95/46 säännöksiin, tässä lausunnossa viitataan luottavuuden helpottamiseksi vain direktiivin artikloihin eikä asetuksen vastaaviin säännöksiin.

⁽²⁾ Esimerkiksi asetuksen 883/2004 15 artikla ja tämän ehdotuksen 18 artikla koskee ylimääräisten toimihenkilöiden henkilötietojen siirtämistä.

17. Myös tietosuojavaltuutettu on sitä mieltä, että henkilötietojen tehostettua käsittelyä ja siirtämistä täytännönpaneavassa säädöksessä on yksiselitteisesti ja selkeästi viitattava sovellettavaan tietosuojalainsäädäntöön. Tietosuojavaltuutettu suosittelee, että henkilötietojen suojaa koskeviin yhteisön säännöksiin viitattaisiin yleisesti johdanto-osassa mutta myös nimenomaisesti säädösosassa, kuten 3 artiklassa. Tämä yleisluonteinen säännös ei merkitsisi sitä, että muissa säännöksissä, kuten nyt 3 artiklan 2 kohdan säännöksissä, ei voitaisi käsitellä täsmällisempiä kysymyksiä, jotka liittyvät tietosuojaperiaatteiden konkreettiseen soveltamiseen sosiaaliturvajärjestelmiä yhteensovitettaessa (ks. jäljempänä olevat kohdat 36–38).

III. ASIAANKUULUVIEN TIETOSUOJAPERIAATTEIDEN SOVELTAMINEN

Käyttötarkoituksen rajaaminen

18. Yksi tietosuojalakien peruseriaatteista on, että henkilötietoja käsitellään ainoastaan sitä tarkoitusta varten kuin ne on kerätty tai jotakin yhteensopivaa tarkoitusta varten (direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohta). Ehdotuksessa ei ole yleistä säännöstä käyttötarkoituksen rajaamisesta ⁽¹⁾. Ehdotuksen yleisenä periaatteena on kuitenkin, että jotakin sosiaaliturvaan liittyvää tarkoitusta (kuten eläkettä, työkyvyttömyysetuutta, työttömyyttä) varten kerättyjä henkilötietoja käsitellään ja toimitetaan edelleen muiden jäsenvaltioiden viranomaisille samaa tarkoitusta varten. Näin ollen useimmat ehdotukseen sisältyvät käsittelytoimet koskevat samaa tai yhteensopivaa tarkoitusta varten käsiteltyjä henkilötietoja. Tämä pätee henkilötietojen käsittelyyn myös silloin, kun tietoja toimitetaan saatavien tai aiheettomasti maksettujen etuuksien perimistä varten (73 artikla).
19. Muissa tapauksissa, kuten veroviranomaisten välisessä yhteistyössä (johdanto-osan 14 kappale), sosiaaliturvatietoja voidaan tarvita muihin kuin sosiaaliturvaan liittyviin tarkoituksiin. Tässä tapauksessa poikkeukset käyttötarkoituksen rajaamisperiaatteesta voitaisiin perustella direktiivin 13 artiklan nojalla tietyissä olosuhteissa ja edellyttäen, että poikkeukset ovat välttämättömiä ja että ne perustuvat joko jäsenvaltioiden tai yhteisön tasolla toteutettuihin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Lainsäätäjä voisi tässä yhteydessä pohtia, olisiko ehdotuksessa nimenomaan mainittava olosuhteet, joissa sosiaaliturvatietoja voidaan käsitellä jotakin muuta tarkoitusta varten.
20. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo näin ollen, että ehdotuksessa noudatetaan käyttötarkoituksen rajaamista koskevia tietosuojan perussäännöksiä. Lisäksi tietosuojavaltuutettu panee merkille, että kieltö käyttää henkilötietoja muita kuin sosiaaliturvaan liittyviä tarkoituksia varten johtuu sovellettavasta tietosuojalainsäädännöstä, joka sallii poikkeukset tästä yleisestä periaatteesta vain tietyillä tiukoilla ehdoilla.

Käsiteltävien tietojen, toimivaltaisten viranomaisten toiminnan ja säilytysaikojen oikeasuhteisuus

21. Tietosuojaperiaatteiden mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia eikä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään (direktiivin 6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Sosiaaliturvajärjestelmien yhteydessä tämä tarkoittaa, että kaikissa tapauksissa toimitetaan vain välttämätön ja oikeasuhteinen joukko tietoja.
22. Tämä periaate sisältyy ehdotuksen 2 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden laitosten on ilmoitettava kaikki tiedot, joita tarvitaan vakuutettujen henkilöiden oikeuksien ja velvoitteiden vahvistamiseen ja määrittämiseen. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että arvio tarvittavista henkilötiedoista saattaa jonkin verran vaihdella sen mukaan, millaisesta etuudesta on kysymys. Esimerkiksi sairausetuuksia varten tarvitaan erilaisia henkilötietoja kuin vanhuuseläkkeitä varten. Jäsenvaltioiden viranomaiset eivät saisi toimittaa enempää tietoja kuin kussakin tapauksessa on tarpeen vakuutetun henkilön oikeuksien ja velvoitteiden määrittämiseksi.

⁽¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitea otti tämän kysymyksen esille lausunnoissaan ja pahoitteli, että ehdotuksessa ei ole säännöstä, ”jossa nimenomaan kielletään tietojen käyttäminen muihin kuin sosiaaliturvaan liittyviin tarkoituksiin”, kuten asetuksen (ETY) N:o 1408/71 nykyisessä 84 artiklan 5 kohdan b alakohdassa. ETSK:n lausunto, kohta 4.10.2.

23. Suhteellisuutta olisi sovellettava myös niiden toimivaltaisten elinten lukumäärään, jotka pääsevät näkemään tietoja, sekä henkilötietojen säilyttämistä koskeviin sääntöihin ja säilytysajan pituuteen. Vain asiaa käsittelevillä viranomaisilla ja laitoksilla on pääsy sosiaaliturvatietoihin, ja nämä tiedot säilytetään — muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa — ainoastaan sen ajan kuin on tarpeen niiden käsittelytarkoitusta varten (direktiivin 6 artiklan 1 kohdan e alakohta).
24. Ehdotuksen 83 artiklassa perustetaan julkinen tietokanta, johon kootaan kunkin jäsenvaltion kaikki asianomaiset elimet eli viranomaiset ja laitokset, joilla on pääsy vakuutettujen henkilötietoihin. Ei pidä myöskään unohtaa, että ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus päättää, onko henkilötiedot toimitettava jäsenvaltiossa sijaitsevan keskitetyn yhteyspisteen kautta vai suoraan asianomaiselle viranomaiselle tai laitokselle (2 artiklan 3 kohta). Lisäksi kussakin jäsenvaltiossa saattaa olla useampia nimettyjä elimiä, joista jotkut voivat toimia alueellisesti.
25. Henkilötietojen säilyttämisajasta tietosuojavaltuutettu toteaa, että sosiaaliturvayhteisissä oikeasuhtisuuden testaaminen voi johtaa varsin erilaisiin tuloksiin sosiaaliturvan eri aloilla. Esimerkiksi sairaus-etuuksiin liittyviä henkilötietoja ei yleensä ole tarpeen käsitellä yhtä pitkää aikaa kuin eläkkeisiin liittyviä henkilötietoja, koska eläke-etuuksia maksetaan todennäköisesti kauemmin. Henkilötietojen säilyttämis-aika riippuu myös siitä, millainen laitos niitä käsittelee. Esimerkiksi keskitettyjen yhteyspisteiden kohdalla tämä tarkoittaa, että henkilötiedot poistetaan heti kun ne on toimitettu edelleen toimivaltaiselle elimelle. Joka tapauksessa olisi oltava selvää, että henkilötiedot on poistettava tai tehtävä nimettömiksi heti kun niitä ei enää tarvita siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty tai jota varten niitä on käsitelty.
26. Tämän pohjalta Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että näin monimutkaisessa järjestelmässä, jossa henkilötietoja käsitellään ja toimitetaan edelleen erilaisista elimistä muodostuvan epäsymmetrisen verkoston välityksellä, erityistä huomiota olisi kiinnitettävä sen varmistamiseen, että henkilötietoja käsitellään toimivaltaisissa viranomaisissa, että niiden käsittelyn kesto on oikeasuhteinen ja että tietokantojen jäljentämistä vältetään. Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan artiklan 83 mukainen tietokanta tulee helpottamaan sen varmistamista, että tarvittavat henkilötiedot toimitetaan kussakin yksittäistapauksessa ainoastaan asiaa hoitaville viranomaisille. Nykyisessä ehdotuksessa voitaisiin kuitenkin vielä täsmentää tietojen siirtämistä ja säilyttämistä koskevia menettelytapoja, niin kuin komissio on jo tehnytkin muissa ehdotuksissa⁽¹⁾. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että säilytysaikojen tietynasteisella yhdenmukaistamisella turvattaisiin kansalaisten oikeus henkilötietojen suojaan ja sen lisäksi myös tehostettaisiin eri jäsenvaltioiden viranomaisten välistä koordinaointia.

Henkilötietojen käsittelyn oikeudelliset perusteet

27. Ehdotuksessa perustetaan erilaisia mekanismeja, joiden mukaisesti vakuutettujen henkilötietoja siirretään eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten elinten välillä. Tällainen henkilötietojen vaihto voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: asianomaisen henkilön pyynnöstä vaihdetut tiedot ja viran puolesta yleensä sivullisten (kuten toimivaltaisten elinten tai työnantajien) välillä ilman asianomaisen henkilön nimenomaista pyyntöä vaihdetut tiedot. Monissa tapauksissa asianomaiset elimet käsittelevät ja siirtävät arkaluonteisia, varsinkin vakuutettujen terveydentilaan liittyviä tietoja.
28. Kaikkien näiden käsittelytoimintojen on noudatettava seuraavia henkilötietojen käsittelylle direktiivissä säädettyjä edellytyksiä: toimivaltaiset kansalliset elimet ja työnantajat voivat käsitellä henkilötietoja vain asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun oikeuttavan perusteen nojalla, kuten laillisen veloitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi (direktiivin 7 artiklan a, c ja e alakohta). Arkaluonteisiin tietoihin, kuten henkilötietoihin, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyviin tietoihin sovelletaan tiukempia edellytyksiä (direktiivin 8 artikla).

⁽¹⁾ Tuore esimerkki tällaisista säännöksistä löytyy komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivalta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (KOM (2005) 649 lopullinen). Erityisesti ehdotuksen 46 artiklan mukaan kansallisilla keskusviranomaisilla on velvollisuus pyyhkiä pois muiden jäsenvaltioiden viranomaisilta saamansa tiedot heti sen jälkeen, kun ne ovat toimittaneet tiedot edelleen toimivaltaiselle kansalliselle elimelle. Lisäksi 3 kohdassa on nimenomainen kieltö, jonka mukaan asetuksen nojalla toimitettuja tietoja ei saa säilyttää pidempään kuin on tarpeen niihin tarkoituksiin, joita varten tiedot toimitettiin, eikä missään tapauksessa vuotta kauempaa. Katso myös Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto tästä ehdotuksesta, EUVL C 242, 7.10.2006, kohdat 45–49.

29. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan voidaan hyvinkin katsoa, että ehdotuksen säännöksissä säädetään direktiivin 7 artiklan c alakohdan nojalla laillisesta velvoitteesta käsitellä ja siirtää sosiaaliturvatietoja, sikäli kuin tämä velvoite on tarkoin määrätty. Näin ollen niissä tapauksissa, joissa ehdotukseen sisältyy selkeä velvoite käsitellä henkilötietoja, toimivaltaisten kansallisten elinten ja työnantajien käsitteilytoimet voisivat perustua direktiivin 7 artiklan c alakohtaan. Sitä vastoin silloin, kun tästä velvoitteesta ei suoranaisesti säädetä, henkilötietojen käsittelyn on perustuttava joko tiettyyn kansalliseen (yhdenmu-kaistamattomaan) lailliseen veloitteeseen tai johonkin muuhun oikeudelliseen perusteeseen.
30. Direktiivin 7 artiklan e alakohdassa sallitaan henkilötietojen käsittely, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan. Tässä tapauksessa asianomainen elin käsittelee tietoja jostakin kansallisesta tai yhteisön yleisestä oikeudellisesta säännöksestä eikä niinkään tietystä tarkoin määrätystä laillisesta velvoitteesta johtuvien tehtäviensä suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Tällöin sovelletaan oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä direktiivin 14 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan nojalla.
31. Direktiivin 7 artiklan a alakohtaan perustuva suostumuksen käyttö oikeudellisena perusteena henkilötietojen käsittelylle viranomaisissa tai työsuhteessa on suppeampaa, koska suostumus voidaan direktiivin 2 artiklan h alakohdan nojalla katsoa vapaaehtoiseksi ainoastaan silloin, kun asianomaisella henkilöllä on toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja.
32. Arkaluonteisten tietojen käsittelyyn (direktiivin 8 artikla) suhtaudutaan samalla tavalla kuin edeltävissä kohdissa. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että työläinsäädännöstä (direktiivin 8 artiklan 2 kohdan b alakohta), lisäpoikkeuksista (8 artiklan 4 kohta) tai suostumuksesta (8 artiklan 2 kohdan a alakohta) johtuvat velvoitteet voivat muodostaa relevantin oikeudellisen perusteen arkaluonteisten sosiaaliturvatietojen käsittelylle. Tässä tapauksessa suoja-toimet, kuten tietojen lokerointi, saattavat olla tarpeen.
33. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että mitä selkeämmin ehdotetussa asetuksessa säädetään toimivaltaisten elinten ja työnantajien tietyistä laillisista velvoitteista käsitellä henkilötietoja, sitä helpompaa on sen tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa siltä osin, miten direktiivistä johtuvaa kansallista tietosuojalainsäädäntöä noudatetaan. Tarkastelematta yksityiskohtaisesti ehdotuksen mukaisia eri mekanismeja Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että EU:n lainsäätävä huolehtisi siitä, että kaikki ehdotetut mekanismit, joiden perusteella henkilötietoja käsitellään ja siirretään, perustuvat selkeästi ehdotuksen mukaiseen tarkalleen säädettyyn lailliseen veloitteeseen tai muuhun käsittelyn oikeuttavaan perusteeseen direktiivin 7 ja 8 artiklan nojalla.

Tiedottaminen vakuutetuille henkilöille

34. Rekisteröityjen riittävä informointi heidän henkilötietojensa käsittelystä ja heidän oikeuksistaan on olennaisen tärkeää, kuten direktiivin 95/46 IV jaksossa säädetään. Tämä on vielä tärkeämpää silloin, kun henkilötietoja käsittelevät monet viranomaiset eri jäsenvaltioissa, jolloin rekisteröidyt eivät ehkä aina tiedä, kuka heidän henkilötietojensa käsittelee, mitä tarkoitusta varten niitä käsitellään ja miten he voivat käyttää oikeuksiaan.
35. Euroopan tietosuojavaltuutettu kannattaa ehdottomasti aktiivista toimintatapaa: rekisteröidyille on annettava hyvissä ajoin perusteelliset tiedot sekä kerättyjen tietojen hyödyntämisen että rekisteröityjen oikeuksien selkeyttämiseksi. Tietosuojavaltuutettu on samaa mieltä Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean (1) kanssa siitä, että kaikille asetuksen käyttäjille on välitettävä enemmän tietoa, mutta lisäksi se pyytää lainsäätäjää lisäämään ehdotukseen nimenomaisen maininnan siitä, että asianomaisille henkilöille on annettava riittävästi täsmällistä tietoa heidän henkilötietojensa käsittelystä. Tämä voidaan tehdä muuttamalla 19 artiklaa (*Vakuutetuille annettavat tiedot*) sen varmistamiseksi, että vakuutetuille annetaan tarvittavat tiedot.

(1) ETSK:n lausunto, kohta 1.11.

Rekisteröityjen oikeudet

36. Rekisteröityjen oikeuksilla on erityistä merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien yhteydessä, koska niiden nojalla asianomaiset henkilöt voivat valvoa (arkaluonteisia) tietojaan, varmistaa niiden paikkansapitävyyden ja tarkistaa tiedot, joiden perusteella tehdään tärkeitä päätöksiä ja myönnetään etuuksia. Tämä pätee erityisesti rajatylittävissä tilanteissa, joissa virhemahdollisuus henkilötietoja siirrettäessä on todennäköisempi kuin muulloin, koska tiedot on käännettävä jollekin toiselle kielelle. Tietojen lisääntynyt paikkansapitävyys, joka on tulosta rekisteröityjen oikeuksien käytöstä, hyödyttää asianomaisten henkilöiden lisäksi myös asiaa käsitteleviä sosiaaliturvaelimiä.
37. Euroopan tietosuojavalvutettu on erittäin tyytyväinen ehdotuksen 3 artiklan 2 kohtaan, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden on taattava asianomaisille henkilöille oikeus henkilötietojen saamiseen tai oikaisemiseen henkilötietojen suojaa koskevien yhteisön säännösten mukaisesti. Tietosuojavalvutettu ehdottaa kuitenkin tämän säännöksen täydentämistä laajemmalla viittauksella kaikkiin rekisteröityjen oikeuksiin, joihin kuuluvat myös rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä (direktiivin 95/46 14 artikla) ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevat suojatoimet (direktiivin 95/46 15 artikla).
38. Lisäksi tietosuojavalvutettu suosittelee, että ehdotuksessa otettaisiin asianmukaisesti huomioon, että rekisteröityjen oikeuksien käyttöä on tarpeen tehostaa rajatylittävissä tilanteissa. Asianomaisten henkilöiden on huolehdittava oikeuksistaan tilanteessa, jossa heidän henkilötietonsa tulevat kahden tai useamman maan eri viranomaisilta. Niinpä olisikin toivottavaa, että tällaisissa tapauksissa rekisteröityjen oikeuksia voitaisiin käyttää myös suoraan sen viranomaisen kautta, joka vastaanottaa henkilötietoja muista jäsenvaltioista. Tämä merkitsisi, että vakuutetun henkilön kanssa suoraan yhteydessä olevaa toimivaltaista viranomaista pyydetäisiin toimimaan ei vain sosiaaliturvaetuksia vaan kaikkia näiden etuuksien yhteydessä käsiteltäviä henkilötietoja hoitavana keskitettynä palvelupisteenä. Vakuutettu henkilö voisi näin ollen käyttää rekisteröidyn oikeuksiaan toimivaltaisen viranomaisen kautta tietojen alkuperästä riippumatta. Euroopan tietosuojavalvutettu pyytääkin lainsäätäjää ottamaan tämän vaihtoehdon huomioon myös vertaamalla sitä muissa komission ehdotuksissa oleviin esimerkkeihin ⁽¹⁾.

Turvatoimet

39. Ehdotuksessa tietojenkäsittelyn turvallisuus on erityisen tärkeää, koska eri jäsenvaltioiden viranomaiset käyttävät yhä enemmän sähköisiä välineitä. Lisäksi useimmissa tapauksissa siirretään arkaluonteisia tietoja, ja kuten Euroopan talous- ja sosiaalikomiteakin toteaa, sen vuoksi on vielä tärkeämpää varmistaa, "että kyseiset tiedot turvataan asianmukaisesti, eivätkä ne voi joutua väriin käsiin" ⁽²⁾.
40. Euroopan tietosuojavalvutettu on tyytyväinen ehdotuksen 4 artiklaan, jonka mukaan tietojen siirto asiaankuuluvien elinten välillä "tehdään sähköisesti suojatuissa yhteisissä puitteissa, joissa voidaan taata vaihdettujen tietojen luottamuksellisuus ja suoja". Tietosuojavalvutettu korostaa kuitenkin, että "suojuissa yhteisissä puitteissa", jotka sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan ⁽³⁾ olisi määriteltävä, olisi otettava asianmukaisesti huomioon HVITYK-ohjelmassa ⁽⁴⁾ (yleisurpooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimiva toimittaminen julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille) annetut suositukset, jotka liittyvät yhteisön tietosuoja säännöksiin ja erityisesti tietojenkäsittelyn turvallisuudesta annettuihin säännöksiin (direktiivin 17 artikla). Tietosuojavalvutettu suosittelee myös, että tietosuoja- ja tietoturva-alan neuvonantajat osallistuvat asianmukaisesti hallintokomitean työkentelyyn.

⁽¹⁾ Tästä on tuore esimerkki komission ehdotuksessa neuvoston puitepäätökseksi rikosrekisteritietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä (KOM(2005) 690 lopullinen). Rekisteröity voi ehdotuksen 6 artiklan mukaan käyttää oikeutta saada henkilö-tietojaan paitsi esittämällä pyynnön tietoja valvovalle viranomaiselle myös sen jäsenvaltion viranomaisen kautta, jossa hän asuu. Lisää esimerkkejä löytyy Schengenin tietojärjestelmästä.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto, kohta 4.10.

⁽³⁾ Perustettu asetuksen (EY) N:o 883/2004 71 artiklalla. Ehdotuksen 4 artiklassa todetaan, että hallintokomitea vahvistaa tietojen muodon sekä niiden vaihtoa koskevat menettelytavat.

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/idabc/en/home>

IV. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

41. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää tätä ehdotusta myönteisenä, koska sillä pyritään edistämään kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja parantamaan unionin sisällä liikkuvien EU:n kansalaisten elintasoja ja työntöön edellytyksiä. Sosiaaliturvajärjestelmiä ei olisi mahdollista sovittaa yhteen ilman erityyppisten, usein arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja siirtämistä.
42. Olennaista on kuitenkin myös se, että tarjotessaan entistä paremmat edellytykset ihmisten vapaalle liikkuvuudelle lisääntynyt henkilötietojen vaihto jäsenvaltioiden viranomaisten välillä myös takaa henkilötietojen suojan korkean tason ja näin varmistaa yhden EU:n perusoikeuksista.
43. Ehdotuksessa tukeudutaan henkilötietojen suojaa koskevien yhteisön säännösten ja erityisesti direktiivin 95/46/EY ja kansallisten täytäntöönpanolakien muodostamaan yhdenmukaistettuun tietosuojalainsäädäntöön. Tietosuojavaltuutettu on iloinen siitä, että tämän tietosuojaa koskevan säädöskehysten sovellettavuus otetaan esille sekä perusasetuksessa 883/2004 että ehdotuksessa. Kuitenkin olisi vielä selkeästi puututtava tiettyihin näkökohtiin, jotka liittyvät tietosuojaperiaatteiden soveltamiseen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen yhteydessä.
44. *Käyttötarkoituksen rajaamista koskeva periaate:* Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotuksessa noudatetaan käyttötarkoituksen rajaamista koskevia tietosuojan perussäännöksiä. Lisäksi tietosuojavaltuutettu panee merkille, että kiellosta käyttää henkilötietoja muita kuin sosiaaliturvaan liittyviä tarkoituksia varten ei nimenomaisesti säädetä ehdotuksessa, vaan kieltö johtuu sovellettavasta tietosuojalainsäädännöstä, joka sallii poikkeukset tästä yleisestä periaatteesta vain tietyissä olosuhteissa ja tiukoin ehdoin. Lainsäätäjä voisi tässä yhteydessä pohtia, olisiko ehdotuksessa nimenomaan mainittava olosuhteet, joissa sosiaaliturvatietoja voidaan käsitellä jotakin muuta tarkoitusta varten.
45. *Käsiteltävien tietojen, toimivaltaisten viranomaisten toiminnan ja säilytysaikojen oikeasuhteisuus:* Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että näin monimutkaisessa järjestelmässä, jossa henkilötietoja käsitellään ja toimitetaan edelleen erilaisista elimistä muodostuvan epäsymmetrisen verkoston välityksellä, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että henkilötietoja käsittelevät nimenomaan toimivaltaiset viranomaiset, että niiden käsittelyn kesto on oikeasuhteinen ja että tietokantojen jäljentämistä vältetään. Ehdotuksessa voitaisiin vielä täsmentää tietojen siirtämistä ja säilyttämistä koskevia menettelytapoja.
46. *Henkilötietojen käsittelyn oikeudelliset perusteet:* tarkastelematta yksityiskohtaisesti ehdotuksen mukaisia eri mekanismeja Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että EU:n lainsäätäjä huolehtisi siitä, että kaikki ehdotetut henkilötietojen käsittely- ja siirtomekanismit perustuvat selkeästi tiettyyn ehdotuksen mukaiseen tarkalleen säädettyyn lailliseen velvoitteeseen tai muuhun käsittelyn oikeuttavaan perusteeseen direktiivin 7 ja 8 artiklan nojalla.
47. *Tiedottaminen vakuutetuille henkilöille:* Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että ehdotukseen lisättäisiin nimenomainen maininta siitä, että asianomaisille henkilöille on annettava riittävästi täsmällistä tietoa heidän henkilötietojensa käsittelystä.
48. *Rekisteröityjen oikeudet:* Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää erittäin myönteisenä ehdotuksen 3 artiklan 2 kohtaa ja ehdottaa tämän säännöksen täydentämistä laajemmalla viittauksella kaikkiin rekisteröityjen oikeuksiin, joihin kuuluvat rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevat suojoimet. Lisäksi tietosuojavaltuutettu pyytää lainsäätäjää tehostamaan rekisteröityjen oikeuksien käyttöä rajatylittävissä tilanteissa säätämällä siitä, että vakuutetun henkilön kanssa suoraan yhteydessä olevan toimivaltaisen viranomaisen olisi toimittava keskitettynä palvelupisteenä, joka sosiaaliturvaetuksien lisäksi käsittelee myös kaikkia näiden etuuksien yhteydessä tarvittavia tietoja.

49. *Turvatoimet*: Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että tietojen siirtämistä varten ehdotuksen 4 artiklassa esitetyissä "suojatuissa yhteisissä puitteissa" olisi otettava asianmukaisesti huomioon suositukset, jotka koskevat tietosuojaa ja erityisesti tietojenkäsittelyn turvallisuutta. Tietosuoja- ja tietoturvalan neuvonantajien olisi osallistuttava asianmukaisesti toimivaltaisen hallintokomitean työskentelyyn.

Tehty Brysselissä 6. maaliskuuta 2007.

Peter HUSTINX
Euroopan tietosuojavaltuutettu
