

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun suosituksista, jotka koskevat ehdotusta Euroopan raja- ja rannikkovartiostoasetukseksi

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

(2016/C 186/06)

Tiivistelmä

Eurooppa kamppailee parhaillaan ankaran muuttoliiketriisin ja lisääntyvän terrorismin uhan kanssa. EU haluaa sen vuoksi parantaa ulkorajojensa valvontaa. Tässä yhteydessä Euroopan raja- ja rannikkovartiostoasetusta koskevan ehdotuksen tavoitteena on määrittellä yleiset periaatteet EU:n ulkorajojen yhdenmetylle valvonnalle ja vahvistaa Frontexin toimeksiantoa.

Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää tarpeellisenä tehostaa muuttoliikkeen hallintaa ja lujittaa sisäistä turvallisuutta, mikä edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Komission ehdotuksesta saattaisi kuitenkin olla seurauksena myös huomattava puuttuminen maahanmuuttajien ja pakolaisten, erityistä suojelua tarvitsevan haavoittuvan ryhmän, oikeuksiin.

Tässä lausunnossa käsitellään viittä keskeistä tietosuojaan liittyvää ongelmaa ja kehoitetaan tekemään ehdotettuun tekstiin parannuksia, joilla varmistetaan tietosuojaperiaatteiden täysi noudattaminen. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että niiden noudattaminen on keskeinen edellytys aloitteen onnistumiselle ja mahdollisuuksille selvittää oikeudellisesta tarkastelusta. Tietosuojavaltuutettu suosittelee etenkin seuraavaa:

- ehdotuksen tarkoituksen osalta toimenpiteiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden erillisiä arviointeja sen suhteen, saavutetaanko niillä muuttoliikkeen ja turvallisuuden kaksi määriteltyä tavoitetta ottaen huomioon, että näistä tavoitteista seuraa eri tietosuojasääntöjen soveltaminen
- henkilötietojen keräämisen osalta viraston toteuttaman käsittelyn laajuuden ja soveltamisalan selkeyttäminen, koska nykyinen ehdotus tarkoittaa, että uudesta virastosta on määrä tulla henkilötietokeskus, jossa on valtavia määriä henkilötietoja
- uuden viraston ja EU:n jäsenvaltioiden tehtävien selkeä rajaaminen siten, että kunkin rekisterinpitäjän tietosuojavelvoitteita koskevien vastuualojen rajat eivät hämähärry
- selvennykset, jotka koskevat henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille ottaen huomioon, että sellaisten siirtojen on perustuttava joko asianmukaisuuden arviointiin tai asianmukaisiin suojatoimiin
- maahanmuuttajien ja pakolaisten perusoikeuksien kunnioittamisen osalta takeet siitä, että maahanmuuttajille ja pakolaisille tiedotetaan heidän oikeuksistaan siten, että he voivat kohtuullisesti ymmärtää ja käyttää kyseisiä oikeuksia.

Uuden viraston on kaiken kaikkiaan oltava riittävän hyvin varustettu ja pystyttävä täyttämään velvollisuutensa, jotka koskevat tietosuojasääntöjen noudattamista ja niiden yksittäisten ihmisten etujen ja oikeuksien turvaamista, joita käsittelevät henkilötiedot koskevat.

1. Ehdotuksen tausta

1. Komissio ilmoitti 15. joulukuuta 2015 merkittävistä toimenpiteistä, joista käytetään nimeä ”rajapaketti”⁽¹⁾. Niiden tavoitteena on lujittaa Euroopan unionin ulkorajojen valvontaa ja parantaa Schengen-alueen suojelua. Tämän paketin tärkein aloite on ehdotus asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamisesta⁽²⁾ (jäljempänä ”ehdotus”).

⁽¹⁾ Rajapaketti käsittää yhteensä 13 lainsäädäntöasiakirjaa: ehdotus asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamisesta ja siihen liittyvä komission tiedonanto, ehdotus asetukseksi Schengenin rajasäännösten muuttamisesta EU:n alueelle tuleviin tai sieltä lähteviin EU:n kansalaisiin kohdistuvien järjestelmällisten tarkastusten käyttöönottamiseksi, ehdotus asetukseksi eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönottamisesta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten, käytännön käsikirja Euroopan rajavalvontajärjestelmän toteuttamista ja hallinnointia varten, edistymiskertomus hotspot-järjestelmän käyttöönotosta Kreikassa, edistymiskertomus hotspot-järjestelmän käyttöönotosta Italiassa, ehdotus päätökseksi EU:n siirtomekanismin mukaisten Ruotsin velvoitteiden väliaikaisesta keskeyttämisestä, komission suositus Turkin kanssa toteutettavasta vapaaehtoisesta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä, komission kertomus Länsi-Balkanin reitin pakolaisvirtoja koskevan johtajien tapaamisen jälkeisistä toimista, Euroopan kalastuksenvalvontaviraston perustamissääntöjen muuttamista koskeva ehdotus ja Euroopan meriturvallisuusviraston perustamissääntöjen muuttamista koskeva ehdotus. Asiakirjat ovat saatavissa osoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm.

⁽²⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta sekä asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta (KOM(2015) 671 lopullinen).

Siinä säädetään Euroopan yhdennetyn rajavalvonnan yleisistä periaatteista, ja se on jatkotoimi komission omalle muuttoliikenneagendalle ⁽¹⁾ ja jossain määrin myös turvallisuusagendalle ⁽²⁾, joita käsiteltiin keväällä 2015.

2. Eurooppa-neuvosto kehotti 17. joulukuuta 2015 hyväksymään ehdotuksen pikaisesti ja pyysi Euroopan unionin neuvostoa saavuttamaan poliittisen yhteisymmärryksen nykyisellä puheenjohtajakaudella ⁽³⁾. Lainsäätäjät ovat nopeuttaneet ehdotuksesta käytäviä keskusteluita. Puheenjohtajavaltio Alankomaat aikoo noudattaa pyydettyä määräaika ⁽⁴⁾, ja ehdotusta on alustavasti määrää tutkia kesäkuun alussa pidettävässä Euroopan parlamentin täysistunnossa ⁽⁵⁾.
3. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että Eurooppa kärsii nykyään muuttoliiketehtävistä ja terrorismin uhasta ja että on tärkeää toteuttaa pikaisia ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä tämän tilanteen ratkaisemiseksi EU:n tasolla. Hän on tyytyväinen Euroopan komission pyrkimykseen reagoida pikaisesti nykyisiin tapahtumiin. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on kuitenkin muistuttaa, että on tärkeää kunnioittaa tietosuojaa koskevaa perusoikeutta, ja neuvoa, miten tietosuojatakeet voidaan entistä paremmin sisällyttää uusiin lainsäädäntötoimiin ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ⁽⁶⁾ (jäljempänä 'perusoikeuskirja') 7 ja 8 artiklan sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan. Tietosuojavaltuutettu pitää valitettavana, ettei edellä mainitun agendan puitteissa ole ollut mahdollisuutta kuulla tietosuojavaltuutettua lainsäädäntömenettelyn aiemmassa vaiheessa.
4. Euroopan tietosuojavaltuutettu on määritellyt lausunnossa viisi keskeistä ongelma-alueita, joilla tekstiehdotusta on parannettava, jotta varmistettaisiin tietosuojaa koskevan säädöskehityksen noudattaminen. Hänen huomautuksensa koskevat ehdotuksen tarkoituksia, henkilötietojen keräämistä, vastuuta henkilötietojen käsittelystä, henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille sekä maahanmuuttajien ja pakolaisten perusoikeuksien kunnioittamista. Lopuksi hän tuo esiin niitä ehdotuksen näkökohtia, jotka vaativat huomattavaa selventämistä.

8. Päätelmät

Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen moniin ehdotuksen näkökohtiin ja etenkin siihen, että tekstiin on sisällytetty joitakin suoja-toimia, esimerkiksi tietojen säilytysaika- rajoittamiseksi. Kun otetaan huomioon maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksiin puuttumisen vaikutukset, tietosuojavaltuutettu katsoo kuitenkin yleisemmin, että olisi toteutettava käsittelytoimien tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arviointi ehdotuksen kunkin tarkoituksen osalta erikseen. Ehdotuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaisten käsittelytarkoitusten keskinäinen yhteensopivuus olisi myös tarkastettava.

Oikeusvarmuuden ja tietosuojaperiaatteiden noudattamisen takaamiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee erityisesti, että aloitteen lopullista tekstiä parannetaan ja selvennetään seuraavasti:

— Tarkoituksen määrittely ja rajaaminen

— ehdotuksen kahden tarkoituksen esittäminen selvemmin ja erillisesti koko tekstissä

— tietojen käsittelyn tapojen yhteensopivuuden varmistaminen ja viittaaminen nimenomaisesti 45 artiklan 1 kohdan mukaiseen tarkoitusten yhteensopivuuteen

— 45 artiklan 3 kohdan muuttaminen siten, että nimenomaisesti kielletään säilytettävien henkilötietojen käsittelemisen muihin kuin 45 artiklan 1 kohdassa määriteltyihin tarkoituksiin.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Euroopan muuttoliikenneagenda", Bryssel 13. toukokuuta 2015, KOM(2015) 240 lopullinen. Tiedonannon antojankohdalla komissio totesi jo seuraavaa: "Toiminnan lisääminen Välimerellä paljastaa, että vastuu ulkorajojen valvonnasta on yhä suuremmissa määrin yhteinen. Tämä kattaisi eurooppalaisen rajavartiojärjestelmän lisäksi uuden lähestymistavan rannikkovartiotoimintaan EU:ssa, ja siinä tarkasteltaisiin sellaisia aloitteita kuten resurssien jakaminen, yhteiset harjoitukset ja resurssien kaksoiskäyttö sekä mahdollisuutta edetä kohti Euroopan rannikkovartioston perustamista."

⁽²⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Euroopan muuttoliikenneagenda", Strasbourg 28. huhtikuuta 2015, KOM(2015) 185 lopullinen.

⁽³⁾ Ks. 17. ja 18. joulukuuta 2015 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmät osoitteessa <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/fi/pdf>.

⁽⁴⁾ Ks. 25. helmikuuta 2016 pidetyn oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksen tärkeimmät tulokset neuvoston verkkosivustolla osoitteessa <http://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/jha/2016/02/25/>.

⁽⁵⁾ Ks. menettelyä koskeva verkkosivu Euroopan parlamentin lainsäädäntötoiminnan seurantatietokannassa: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD)).

⁽⁶⁾ Euroopan unionin perusoikeuskirja (EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1).

- Viraston vastuualueet
 - yhteisten operaatioiden ja muiden operatiivisten tehtävien yhteydessä kerättyjä henkilötietoja koskevien viraston käsittelytoimien laajuuden selventäminen esittämällä 46 artiklassa tyhjentävä luettelo niistä tietojen kategorioista, joita virasto voi käyttää ja/tai välittää eteenpäin
 - epäselvyyden välttäminen käsittelytoimia ja sääntöjen noudattamista koskevan vastuun suhteen viraston, vastaanottavan jäsenvaltion ja kotijäsenvaltion välillä yhteisten operaatioiden tapauksessa
 - 46 artiklassa on täsmennettävä ne olosuhteet, joissa jäsenvaltioiden rajalla keräämät tiedot siirretään virastolle, jolloin rekisterinpitäjän vastuu siirtyy virastolle.
- Tietojen laatu ja turvallisuus
 - 46 artiklan 1 kohdan c alakohdan selkeyttäminen siten, ettei sitä tulkita yleiseksi luvaksi kerätä tietoja ottamatta huomioon 46 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan henkilöryhmien määrittelyä
 - Euroopan raja- ja rannikkovartioston käyttämän 37 ja 38 artiklassa tarkoitetun kaluston turvallisuutta koskevan vastuun selkeä määrittely kaluston elinkaaren kaikissa vaiheissa.
- Siirrot
 - viittaaminen kansainvälisiin järjestöihin 44 artiklan 4 kohdassa henkilötietojen välittämistä koskevan kiellon yhteydessä ja 51 artiklan 4 kohdan muuttaminen vastaavasti
 - 51 artiklan selkeyttäminen laatimalla uudelleen sen 4 kohta ja jakamalla se kahdeksi säännökseksi siten, että toinen niistä koskee EU:n sisäisten elinten välistä yhteistyötä ja toinen yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa.
- Rekisteröityjen oikeudet
 - 72 artiklassa esitettävä täsmennys, jonka mukaan tietosuojavastaava käsittelee erikseen tietosuojaoikeuksia ja niihin liittyviä valituksia
 - sen varmistaminen, että rekisteröidyille tässä yhteydessä annettavat tiedot esitetään ikätasolle sopivalla tavalla ja käyttämällä selkeää ja yksinkertaista kieltä sekä välttämällä oikeudellisia termejä
 - kansallisten tietosuojaviranomaisten sisällyttäminen 15 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan mukaisten viranomaisten luetteloon
 - yhteyshenkilöille myönnetyn pääsyn eurooppalaisiin ja kansallisiin tietojärjestelmiin poistaminen 11 artiklan 4 kohdasta, jos tarvetta niihin pääsyyn ei ole osoitettu.

Annettu Brysselissä 18. maaliskuuta 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Euroopan tietosuojavaltuutettu
