

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten”

KOM(2011) 32 lopullinen – 2011/0023 COD

(2011/C 218/20)

Yleisesittelijä: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Neuvosto päätti 2. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten

KOM(2011) 32 lopullinen – 2011/0023 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 14. maaliskuuta 2011 ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaoston tehtäväksi laatia asiasta lausunto.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi José Isaías Rodríguez García-Caron ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 80 puolesta, 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu ehdotettuun direktiiviin myönteisesti käsillä olevassa asiakirjassa esitetyin varauksin ja huolenilmauksin. Kansalaisten henkilötietojen suojassa toistuvasti ilmenevä valintatilanne turvallisuuden ja vapauden välillä – tai konkreettisemmin ilmaistuna valinta, joka on tehtävä turvallisuuden parantamisen ja kansalaisten oikeuksien supistamisen välillä – ei näet missään tapauksessa voi johtaa siihen, että toimitaan ihmisten perusoikeuksiin liittyvien yleisperiaatteiden vastaisesti.

1.2 ETSK yhtyy Euroopan tietosuojavaltuutetun, 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän, Euroopan perusoikeusviraston ja Euroopan parlamentin ilmaisemaan yleiseen kantaan. Komitea katsoo niin ikään, ettei ehdotuksesta käy riittävän selkeästi ilmi, miksi kaikkien kansainvälisten lentomatrustajien matkustajarekisteritietojen tulee olla käytettävissä yleisesti ja ilman harkintaa. Toimenpide, joka halutaan ottaa käyttöön, onkin komitean mielestä epäsuhtainen.

1.3 ETSK puoltaa erityisesti huomiota, jonka Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt tuoreimmassa ehdotuksesta antamassaan lausunnossa: matkustajarekisteritietoja ei tule käyttää järjestelmällisesti ja ilman harkintaa vaan tapauskohtaisesti.

1.4 ETSK katsoo, että keskitetty vaihtoehto, jossa perustettaisiin yhteinen matkustajatieoysikkö ehdotuksessa mainitun kuhunkin jäsenvaltioon sijoittuvan hajautetun vaihtoehtoon sijaan, saattaa tulla halvemmaksi lentoyhtiöille ja valtioille ja

matkustajatieoysikköjen sisältämiä henkilötietoja saatetaan näin voida paremmin valvoa ja tarkistaa, koska tietoja ei tarvitse siirtää moneen kertaan.

2. Direktiiviehdotuksen taustaa

2.1 Ehdotetussa direktiivissä on tarkoitus säätää lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien matkustajarekisteritiedot (PNR-tiedot) sekä näiden tietojen käsittelystä ja niiden vaihtamisesta valtioiden kesken ja kolmansien maiden kanssa. Direktiivillä on tarkoitus yhdenmukaistaa valtioiden tietosuojamääräykset PNR-tietojen hyödyntämiseksi terrorismin⁽¹⁾ ja vakavan rikollisuuden⁽²⁾ torjunnassa, siten kuin ne on yhteisön oikeudessa määritelty.

2.2 Ehdotus kattaa määritelmän siitä, millä tavoin PNR-tietoja voidaan käyttää jäsenvaltioissa, kerättävät tietoelementit, tietojen sallitut käyttötarkoitukset, tietojen siirrot valtioiden matkustajatieoysikköiden välillä ja kyseisiä siirtoja koskevat tekniset edellytykset. Tarkoitusta varten on päädytty valtiokohtaiseen PNR-tietojen hajautettuun keruu- ja käsittelyjärjestelmään.

3. Yleistä

3.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan oikeutettuna edustajana asianmukainen taho ilmaisemaan kansalaisyhteiskunnan kannan. Komitea esittää neuvostolle kiitokset ETSK:lle osoitetusta omaehtoisesta pyynnöstä laatia lausunto käsillä olevasta ehdotuksesta.

⁽¹⁾ EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3.

⁽²⁾ EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

3.2 Ehdotettu direktiivi, josta pyydetään Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoa, on luokiteltavissa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi ennakolta, sillä useimmissa jäsenvaltioissa ei ole PNR-tietoja koskevaa erityistä lainsäädäntöä, joka koskee tietojen käyttöä ehdotuksessa määriteltyihin tarkoituksiin. Komitea pitää tässä mielessä sopivana laatia yhteiset oikeuspuitteet, joihin jäsenvaltioiden lainsäädännöt mukautetaan, jotta kansalaisilla on kaikkialla unionissa samat ta-
kuut ja sama varmuus kyseisten tietojen suojan osalta.

3.3 Kuten ehdotuksessa mainitaan, kyseessä on säädös, jonka ansiosta voidaan käsitellä ja analysoida monenlaisia tietoja miljoonista kansalaisista, jotka eivät ole milloinkaan syyllistyneet eivätkä milloinkaan syyllisty direktiivissä tarkoitettuihin rikoksiin. Täysin tavallisten ihmisten tietoja käytetään siis vaarallisten rikollisten profiilin tunnistamiseen. Komitean mielestä kansalaisten henkilötietojen suojassa on kyse turvallisuuden ja vapauden välillä tehtävästä valinnasta tai konkreettisemmin ilmaistuna valinnasta, joka on tehtävä turvallisuuden parantamisen ja kansalaisten oikeuksien heikentämisen välillä.

3.4 Koska ehdotusta on laadittu pitkään, asiaan keskeisesti liittyvillä toimijoilla on useaan otteeseen ollut tilaisuus antaa siitä lukuisia asiantuntijakantoja. Sen jälkeen kun komissio teki vuonna 2007 nykyistä direktiiviehdotusta edeltäneen ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisteritietojen käytöstä, ehdotukseen ovat ottaneet kantaa Euroopan tietosuojavaltuutettu⁽³⁾, joka on lisäksi antanut tämän vuoden maaliskuussa lausunnon nyt tehdystä uudesta ehdotuksesta, 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, joka on niin ikään ilmaissut kantansa tämän vuoden huhtikuussa,⁽⁴⁾ Euroopan perusoikeusvirasto ja Euroopan parlamentti, joka antoi vuonna 2007 tehdystä ehdotuksesta päätöslauselman⁽⁵⁾ ja joka osallistuu nyt tehdyn asetuksen säätämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti.

3.5 ETSK yhtyy kaikkien näiden asiantuntijatahojen ilmaiseen yleiseen kantaan. Komitea katsoo niin ikään, ettei ehdotuksesta käy riittävän selkeästi ilmi, miksi kaikkien kansainvälisten lentomatkustajien PNR-tietojen tulee olla käytettävissä yleisesti ja ilman harkintaa. Toimenpide, joka halutaan ottaa käyttöön, onkin komitean mielestä epäsuhtainen, varsinkin kun ehdotuksen perusteluosassa ja itse ehdotuksessa todetaan, että ”– EU:n tasolla – ei ole saatavilla yksityiskohtaisia tilastotietoja siitä, missä määrin nämä tiedot edistävät vakavaan rikollisuuteen ja terrorismiin liittyvien tekojen ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa”⁽⁶⁾. Komitea puoltaa erityisesti huomiota, jonka Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt tuoreimmassa ehdotuksesta antamassaan lausunnossa: matkustajarekisteritietoja ei tule käyttää järjestelmällisesti ja ilman harkintaa vaan tapauskohtaisesti.

3.6 Edellä esitetyn mukaisesti ja pysyäksemme samoilla linjoilla kuin ETSK:n aiemmin antamissa lausunnoissa on syytä

pitää mielessä suositus, joka annettiin lausunnossa ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”⁽⁷⁾, ja sisällyttää se tähän lausuntoon: ”Turvallisuuspolitiikoissa ei pidä kajota perustavanlaatuisiin arvoihin (ihmisoikeudet ja perusvapaudet) tai demokraattisiin periaatteisiin (oikeusvaltioperiaate), jotka ovat yhteisiä koko unionissa. Yksilön vapautta ei saa rajoittaa kollektiivista ja valtion turvallisuutta koskevan tavoitteen varjolla. Eräissä poliittisissa aloitteissa toistetaan menneisyyden virheet: vapaus uhrataan turvallisuuden parantamisen nimissä.”

3.7 Joka tapauksessa tekstissä, joka säädösprosessissa vihdoin hyväksytään, on mahdollisimman hyvin taattava PNR-tietoihin sisältyvien henkilötietojen luottamuksellisuus ja suoja ja noudatettava periaatteita, jotka sisältyvät rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta annettuun neuvoston puitepäätökseen 2008/977/YOS⁽⁸⁾ sekä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsitelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 95/46/EY⁽⁹⁾. Säännösten poikkeuksellinen luonne ei missään tapauksessa voi johtaa siihen, että toimitaan ihmisten perusoikeuksiin liittyvien yleisperiaatteiden vastaisesti.

3.8 Koska kuitenkin on oletettava, että ehdotettu direktiivi edustaa henkilötietojen tietyllä tapaa poikkeuksellista käyttöä, ETSK katsoo, että ehdotetun direktiivin 6 ja 7 artiklaan sisältyvät kaikkein poikkeuksellisimmat säännöt olisi rajattava mahdollisimman vähiin, jotta kyseisiä poikkeuksia ei käytetä väärin. Ehdotetun direktiivin 4 ja 5 artiklassa kuvattuja yleissäännöistä poikkeavia tietoja koskeva pyyntö on aina perusteltava.

3.9 Jotta taataan, että tietoja käytetään yksinomaan ehdotetussa direktiivissä mainittuihin tarkoituksiin, ja saadaan kulloinkin selville, kenellä on pääsy PNR-tietojen tietokantaan tai jo käsiteltyihin tietoihin, direktiiviehdotuksessa olisi mainittava velvollisuus perustaa jäljitettävyyssjärjestelmä, jonka ansiosta saataisiin selville toimija tai viranomainen, jolla on ollut pääsy tietoihin, sekä se, miten se on tietoja käsitellyt tai toiminut niiden kanssa.

4. Erityistä

4.1 3 artikla

Globaalissa maailmassa ehdotuksen perustelukappale 18 on käsittelemättömä, ellei sillä sitten haluta perustella 3 artiklassa valittua vaihtoehtoa: hajautetun mallin käyttöönottoa. ETSK:n mielestä malli saattaa aiheuttaa lentoyhtiöille lisäkustannuksia, kun niiden on toimitettava tiedot kaikkien niiden valtioiden yksiköille, joihin kansainvälisellä lennolla tehdään välilasku. Samalla henkilötietoja voivat käsitellä ja siirtää monet yksiköt. Tämä järjestelmä ei tunnu sopivan kovin hyvin yhteen sellaisen tehokkuuden ja toimivuuden kriteereiden kanssa, johon meidän olisi kaikkien yhdessä pyrittävä.

⁽³⁾ EUVL C 110, 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Lausunto n:ro 145, 5. joulukuuta 2007 ja lausunto n:ro 10, 5. huhtikuuta 2011.

⁽⁵⁾ P6_TA(2008)0561.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 32 lopullinen, s. 6.

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80.

⁽⁸⁾ EUVL L 350, 30.12.2008, s. 60.

⁽⁹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

4.2 4 artiklan 1 kohta

ETSK ehdottaa, että artiklan 1 kohdan loppuun lisätään seuraava virke: ”– ja ilmoitettava siitä lentoyhtiölle, jotta tietoja ei enää siirretä edelleen”. Komitean käsityksen mukaan on näet annettava välittömästi ohjeet siitä, miten epätavalliset tilanteet korjataan.

4.3 4 artiklan 4 kohta ja 5 artiklan 4 kohta

ETSK katsoo, että näiden kahden artiklan muotoilu on keskenään epäjohdonmukainen. 4 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jäsenvaltion matkustajätietoyksikön on toimitettava käsitellyt tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle tapauskohtaisesti. Kuitenkin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi käsitellä matkustajätietoyksikön vastaanottamia PNR-tietoja ja niiden käsittelyn tuloksia edelleen. Komitean mielestä tämä ilmeinen ristiriita on korjattava tai sitä on selkiytettävä asianmukaisesti, jotta se ei anna aiheutta tulkintaan.

4.4 6 artiklan 1 kohta

Yhtäpitävästi edellä kohdassa 4.1 tehdyn huomautuksen kanssa ETSK katsoo, että tietojen siirtäminen tällä tavoin eri matkustajätietoyksiköille lisää lentoyhtiöiden hallinnollisia tehtäviä, kun samalla nimenomaan peräänkuulutetaan niiden vähentämistä. Se myös lisää toimintakuluja, mikä puolestaan voisi heijastua kuluttajiin matkalipun loppuhintana.

4.5 6 artiklan 2 kohta

Kansalaisten henkilötietojen turvallisuutta ja suojaa ajatellen ETSK katsoo, että tietojen siirtäminen ”– – käyttäen mitä tahansa muuta soveltuvaa tapaa – –”, kun sähköiset lähetykskanavat ovat epäkunnossa, ei ole kaikkein asianmukaisin tapa siirtää tietoja. Komitea kehottaa tarkentamaan käytettäviä tiedonsiirtovälineitä.

4.6 6 artiklan 3 kohta

Komitean mielestä kohdan alun muotoilu olisi toimivampi, jos siitä poistettaisiin sana ”voivat”, jotta artiklan soveltaminen ei jää kunkin jäsenvaltion vapaaseen harkintaan. Kohdan tulisi alkaa näin: ”Jäsenvaltiot sallivat, että lentoliikenteen harjoittajat –”.

4.7 6 artiklan 4 kohta ja 7 artikla

ETSK:n mielestä 6 artiklan 4 kohdan muotoilu ja koko 7 artikla merkitsevät toinen toisiaan seuraavia ja yhä painavampia poikkeustapauksia, jotka päätyvät 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun tietojen siirtämiseen tapauskohtaisesti ja johtavat lähes yleiseen tiedonsiirtoon, jossa kaikilla on oikeus siirtää ja ottaa vastaan PNR-tietojen sisältämää tietoa. 7 artikla on luettelo sääntöön sallituista poikkeuksista.

4.8 8 artikla

Jotta ei päädyttäisi maksimipoikkeukseen eli tietojen siirtämiseen kolmansiin maihin, jotka puolestaan voivat siirtää ne edelleen muihin kolmansiin maihin, tässä artiklassa olisi säädettävä rajallisesti, että tietojen siirtäminen tapahtuu vasta, kun tiedot on käsitelty sen jäsenvaltion matkustajätietoyksikön tai toimivaltaisen viranomaisen toimesta, joka siirtää tiedot kolmanteen valtioon, ja tiedonsiirto tapahtuu aina tapauskohtaisesti.

4.9 11 artiklan 3 kohta

Samasta syystä kuin 4 artiklan 1 kohtaa koskevassa huomiossa ETSK ehdottaa, että kohdan loppuun lisätään seuraava virke: ”– ja ilmoitettava siitä lentoyhtiölle, jotta tietoja ei enää siirretä edelleen”.

4.10 11 artiklan 4 kohta

ETSK:n edellä tämän lausunnon kohdassa 3.9 ehdottama jäljitettävyyssjärjestelmä voidaan sijoittaa loogisesti tähän artiklaan, jotta käy selville, kenellä on kulloinkin pääsy tietoihin.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

Euroopan talous- ja
sosiaalikomitean puheenjohtaja
Staffan NILSSON