

Euroopan tietosuojavaltautetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla

(2008/C 310/02)

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,

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 ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön, jonka se sai Euroopan komissiolta 19 päivänä maaliskuuta 2008,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I JOHDANTO**Euroopan tietosuojavaltautetun kuuleminen**

1. Komissio lähetti 19. maaliskuuta 2008 tietosuojavaltautetulle asetuksen 45/2001/EY⁽¹⁾ 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla (jäljempänä 'ehdotus').
2. Komissio kuuli tietosuojavaltautettua epävirallisesti ennen ehdotuksen hyväksymistä, mitä tietosuojavaltautettu piti myönteisenä, sillä tämä antoi hänelle mahdollisuuden tehdä joitakin ehdotuksia ehdotusluonnokseen ennen kuin komissio hyväksyi sen. Tietosuojavaltautettu ilmaisee lisäksi tyytyväisyytensä siihen, että merkittävä osa hänen tekemistään ehdotuksista on otettu ehdotuksessa huomioon.

Ehdotuksen tausta

3. Ehdotus on yksi toimenpiteistä, joilla pyritään yleiseen tavoitteeseen liikenneonnettomuuksista johtuvien liikenne-

kuolemien, loukkaantumisten ja aineellisten vahinkojen vähentämiseksi, mikä on Euroopan unionin tieturvallisuuspolitiikan pääasiallinen tavoite. Tässä yhteydessä ehdotuksella pyritään perustamaan järjestelmä liikennetietojen keräämiseksi määrättyjen seuraamusten rajatylittävän täytäntöönpanon helpottamiseksi. On pantu merkille, että huomattava määrä liikennetietojen keräämistä, jotka sattuvat muussa jäsenvaltiossa kuin liikennetietojen keräämiseen syyllistyneen henkilön asuinmaassa, jää rankaisematta.

4. Liikennetietojen keräämiseen syyllistyneitä koskevan syrjimättömän ja tehokkaamman lainvalvonnan edistämiseksi ehdotuksessa säädetään jäsenvaltioiden välisen rajatylittävän tietojenvaihtojärjestelmän luomisesta.
5. Koska ehdotuksessa säädetään epäiltyjä henkilöitä koskevien tietojen vaihdosta, sillä on suoria tietosuojavaikutuksia.

Lausunnon pääkohdat

6. Euroopan tietosuojavaltautetun lausunnon II luvussa analysoidaan toimenpiteiden laillisuutta ja tarpeellisuutta. III luvussa käsitellään kerättyjen tietojen laatua suhteessa keruun tarkoitukseen. IV luvussa keskitytään rekisteröityjen oikeuksiin ja niiden käyttöedellytyksiin. Lopuksi analysoidaan edellytyksiä tietojen siirrolle sähköisessä verkossa sekä sen turvallisuuskäsitteitä.

II TOIMENPITEIDEN LAILLISUUS JA TARPEELLISUUS

7. Henkilötietojen suojelua koskevassa direktiivissä 95/46/EY⁽²⁾ säädetään yhtenä perusperiaatteena, että henkilötiedot kerätään ja niitä käsitellään *tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten*. Lisäksi käsitellyn on oltava *tarpeellista*⁽³⁾. Tarkoituksen laillisuutta voidaan arvioida direktiivin 7 artiklan e–f alakohdassa mainittujen kriteereiden perusteella eli erityisesti käsitellyn tarpeellisuudella yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjän oikeutetun edun toteuttamiseksi.
8. On selvää, että liikennekuolemien määrän vähentäminen on laillinen tarkoitus, jota voidaan pitää yleistä etua koskevana tehtävänä. Kysymys on pikemminkin siitä, ovatko suunnitellut toimenpiteet asianmukainen väline liikennekuolemien määrän vähentämistä koskevaan tavoitteeseen pääsemiseksi.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31).

⁽³⁾ 6 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 7 artikla.

Toisin sanoen, onko ehdotuksessa konkreettisia seikkoja, joilla voidaan perustella kyseisen tietojenvaihtojärjestelmän tarpeellisuus ottaen huomioon, mitä vaikutuksia sillä on asiaan liittyvien henkilöiden yksityisyydelle.

9. Perusteluissa todetaan ⁽¹⁾, että nykyisellä politiikalla — sääntöjen noudattamisen valvonnasta tieliikenneturvallisuuden alalla 21. lokakuuta 2003 annettu komission suositus ⁽²⁾ — ei päästä liikennekuolemien puolittamiseen ⁽³⁾. Toteamus perustuu siihen, että kuolonuhrien määrä on kasvanut vuodesta 2004 lähtien, ja ylinopeusrikkomuksiin syyllistyneitä ulkomailla asuvia kuljettajia koskeviin tilastoihin. Näyttää siltä, että ulkomailla asuvat kuljettajat syyllistyvät useammin ylinopeusrikkomuksiin kuin maassa asuvat kuljettajat ⁽⁴⁾.
10. Vaikutustenarvioinnissa mainitut tilastot osoittavat myös yhteyden valvonnan määrän ja henkilövahinkojen määrän välillä johtopäätöksenä, että lainvalvonta näyttää olevan tehokas väline liikennekuolemien määrän vähentämiseksi ⁽⁵⁾.
11. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että tällainen yhteisön tasolla toteutettu toimenpide ei vaikuta kansallisella tasolla toteutettuihin toimenpiteisiin — ja on jopa näitä täydentävä — lainvalvonnan parantamiseksi maissa, joissa se on määritelty ensisijaiseksi tavoitteeksi.
12. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että perusteluissa ja ehdotuksen johdanto-osassa annetut tiedot ovat tarpeeksi yksityiskohtaisia ja perusteltuja tukemaan ehdotuksen laillisuutta ja tietojenvaihdon tarpeellisuutta.

III KÄSITELTYJEN TIETOJEN LAATU

13. Direktiivin 95/46/EY 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia eikä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja minkä puitteissa niitä myöhemmin käsitellään.

⁽¹⁾ Kohta 1. Ehdotuksen tausta, ”Yleinen tausta”.

⁽²⁾ Komission suositus 2004/345/EY. Ks. komission ilmoitus komission suosituksesta, annettu 21 päivänä lokakuuta 2003, sääntöjen noudattamisen valvonnasta tieliikenneturvallisuuden alalla (EUVL C 93, 17.4.2004, s. 5).

⁽³⁾ Perusteluissa ja Euroopan liikennepolitiikkaa käsittelevässä valkoisessa kirjassa mainittu tavoite.

⁽⁴⁾ Perustelut, 1) Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet: ulkomailla asuvien osuus tieliikenteestä on noin 5 prosenttia maissa, joista kyseiset tiedot ovat saatavilla, ja näiden kuljettajien osuus ylinopeusrikkomuksista on 2,5–30 prosenttia.

⁽⁵⁾ Huomaa henkilövahinkojen määrien erot eri jäsenvaltioissa sekä se, että henkilövahinkojen määrä liittyy suoraan valvonnan määrään. Katso vaikutustenarviointi, luku 2.4.1.

14. Ehdotuksen soveltamisala on rajoitettu tiettyihin vakaviin rikkomuksiin, joiden katsotaan olevan kuolemaan johtavien onnettomuuksien pääasiallisia syitä, kuten ylinopeus, turvavyön käytön laiminlyönti, ajoneuvon ajaminen alkoholin vaikutuksen alaisena ja punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen.

15. Kolme näistä rikkomuksista (ylinopeus, punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen ja turvavyön käytön laiminlyönti) voidaan jäljittää ja käsitellä automaattisesti tai ilman suoraan yhteyttä kuljettajaan, minkä takia rekisteröity on tunnistettava myöhemmässä vaiheessa rajatylittävällä tietojenvaihdolla. Rattijuopumuksen osalta rikkomus on paljastettava lainvalvontaviranomaisten läsnä ollessa. Lainvalvontaviranomainen voi tällöin periaatteessa saada suoraan selville rikkomuksen tekijöiden henkilötiedot. Rajatylittävän tietojenvaihdon tarpeellisuutta tällaisessa tapauksessa on selvitetty direktiivin johdanto-osassa: jotta varmistetaan rikkomusten seuraamusten täytäntöönpano, ajoneuvon rekisteröintitietojen tarkistaminen voi olla tarpeen myös silloin, kun ajoneuvo on pysäytetty. Näin on erityisesti rattijuopumustapauksissa.

16. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että tietojenvaihto on rajoitettu koskemaan neljää mainittua rikkomusta, ottaen huomioon niiden osuuden kuolemaan johtavissa onnettomuuksissa sekä sen, että lainvalvontaviranomaisten on tarpeen saada lisää tietoja tunnistamiseen.

17. Euroopan tietoturvaltuutettu hyväksyy myös sen, että luettelo rikkomuksista on tyhjentävä ja muiden rikkomusten lisääminen luetteloon voi tapahtua ainoastaan komission toteuttaman lisäseurannan tuloksena direktiiviä tarkistamalla. Tämä on oikeusvarmuutta koskevien vaatimusten mukaista.

IV. REKISTERÖIDYN OIKEUDET

18. Erityisesti ehdotuksen 7 artiklassa on säädetty henkilötietoja koskevasta tietojensaantioikeudesta sekä oikeudesta oikaista virheellisiä tietoja. Tapa, jolla rekisteröidylle ilmoitetaan hänen oikeuksistaan, riippuu rikkomusta koskevan ilmoituksen esitysmuodosta.

19. Näin ollen on tärkeää, että 5 artiklassa tarkoitettussa ja liitteessä II tarkemmin esitetyssä rikkomusta koskevassa ilmoituksessa on kaikki olennaiset tiedot rekisteröidystä hänen ymmärtämällään kielellä.

20. Nykyisessä muodossaan ilmoitus sisältää suurimman osan rekisteröidyn oikeuksiin liittyvistä tiedoista. Nämä tiedot on kuitenkin sijoitettu ilmoituksessa olevan "vastauslomakkeen" loppuun. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo olevan asianmukaisempaa, että lomakkeen alussa annetaan selkeät tiedot siitä, kuka on rekisterinpitäjä eli seuraamusten täytäntöönpanosta vastaava kansallinen viranomais.
21. Ehdotuksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan direktiivin muita kuin keskeisiä osia muutetaan komissiolle siirretystä täytäntöönpanovallasta annetussa neuvoston päätöksessä 99/486 tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen. Euroopan tietosuojavaltuutettu ihmettelee, mitä ehdotuksen osia voidaan pitää muina kuin keskeisinä. Jotta rikkomusilmoitusta koskevaa mallia ei enempää muutettaisi yksilöiden oikeuksiin liittyvien osien osalta, Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että 5 artiklan 2 kohtaa täydennetään siten, että yksilöiden oikeudet määritellään selkeästi, mukaan lukien tiedot rekisterinpitäjästä.
22. 5. artiklan 2 kohtaa voidaan täydentää seuraavasti: "Rikkomusta koskevaan ilmoitukseen on merkittävä *seuraamusten täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen nimi sekä ilmoituksen tarkoitus*, rikkomuksen kuvaus (...), tiedot haltijan mahdollisuuksista kiistää rikkomusta koskevan ilmoituksen perusteet ja hakea muutosta rangaistukseen (...) sekä tiedot (...) noudatettavasta menettelystä. *Nämä tiedot annetaan vastaanottajan ymmärtämällä kielellä.*"
23. Mitä tulee rekisteröidyn mahdollisuuteen saada tietoja häntä koskevista tiedoista ja mahdollisuuden kieltää niiden käsittely, Euroopan tietosuojavaltuutettu kannattaa ehdotuksessa olevaa mahdollisuutta, jonka mukaan rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan asuinmaansa viranomaisessa. Rikkomusten rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisen ei tulisi todellakaan johtaa siihen, että rekisteröityjä estetään käyttämästä oikeuksiaan tai siitä tehdään liian vaikeaa.

V SÄHKÖINEN VERKKO — TURVALLISUUSNÄKÖKOHDAT

24. Perusteluissa ⁽¹⁾ mainitaan, että on mahdollista käyttää jo olemassa olevaa EU:n tietojärjestelmää tarvittavien tietojen siirtämiseksi lainvalvontaa varten.
25. Mitä tulee pelkkään tekniseen infrastruktuuriin ⁽²⁾, Euroopan tietosuojavaltuutettu ei vastusta nykyisen järjestelmän käyttämistä, mikäli sillä vähennetään taloudellisia ja hallinnollisia rasitteita vaikuttamatta ehdotuksen yksityisyyttä koskeviin näkökohtiin. Yhteentoimivuuden ei pitäisi kuitenkaan mahdollistaa tietojenvaihtoa muiden tietokantojen

kanssa. On muistettava, että tietokantoja ei tulisi liittää yhteen ilman selkeää ja laillista perustaa ⁽³⁾.

26. Euroopan tietosuojavaltuutettu myös korostaa, että verkon tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten viranomaisten välinen tietojenvaihto eikä perustaa liikenne-rikkomuksia koskevaa keskustietokantaa. Tietojen keskittäminen ja uudelleenkäyttö eivät kuulu ehdotuksen soveltamisalaan.
27. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että ehdotuksen 3 artiklan 3 kohtaan sisältyy suoja-toimi rikkomuksia koskevien tietojen levittämisen välttämiseksi. Todellakin ainoastaan jäsenvaltiolla, jossa rikkomus tapahtui, on oikeus käsitellä asianomaista henkilöä koskevia tietoja. Asianomaisen henkilön henkilötietojen siirtämisestä vastuussa olevan asuinmaan ei ole tarkoitus säilyttää kyseisiä tietoja tai käyttää niitä muihin tarkoituksiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu kannattaa näin ollen ehdotuksen säännöstä, jonka mukaan ainoastaan valtio, jossa rikkomus on tehty, voi säilyttää kyseiset tiedot.
28. Komissio hyväksyy yhteiset säännöt ehdotuksen 4 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden välisessä sähköisessä tietojenvaihdossa noudatettavat tekniset menettelyt mukaan luettuina. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että näihin sääntöihin on sisällyttävä sekä fyysiset että järjestelmää koskevat suoja-toimet tietojen väärinkäytön estämiseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettua voidaan kuulla myös näitä sääntöjä yksityiskohtaisesti laadittaessa.

VI YHTEENVETO

29. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotuksessa esitetään tarvittavat perustelut rajatylittävän tietojenvaihtojärjestelmän luomiseksi ja siinä asianmukaisesti rajoitetaan kerättävien ja siirrettävien tietojen laatua.
30. Hän suhtautuu myös myönteisesti ehdotuksessa mainittuihin oikeuskeinoihin ja erityisesti siihen, että henkilötietoihin voidaan tutustua rekisteröidyn asuinmaassa.

⁽¹⁾ 3) Ehdotukseen liittyvät oikeudelliset näkökohdat, "Suhteellisuusperiaate".

⁽²⁾ Kuten vaikutustenarvioinnissa ehdotetaan, luku 5.3.1.

⁽³⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun 10. maaliskuuta 2006 esittämät huomautukset eurooppalaisia tietokantoja koskevasta komission tiedonannosta, saatavilla osoitteessa www.edps.europa.eu: Yhteentoimivuutta ei mainita ainoastaan laajojen tietotekniikkajärjestelmien yhteydessä, vaan myös sellaisten mahdollisuuksien osalta, jotka koskevat tietojen saamista tai vaihtamista tai jopa tietokantojen yhdistämistä. Tämä on valitettavaa, sillä erilaiset yhteentoimivuudet edellyttävät erilaisia suoja-toimia ja ehtoja. Näin on esimerkiksi silloin, kun yhteentoimivuuden käsitettä käytetään lähtökohtana muille ehdotetuille toimenpiteille, joilla pyritään helpottamaan tietojenvaihtoa. Euroopan tietosuojavaltuutetun tietojen saatavuutta koskevassa lausunnossa korostettiin, että vaikka tämän periaatteen käyttöönotto ei johda uusien tietokantojen perustamiseen, se johtaa väistämättä siihen, että olemassa olevia tietokantoja käytetään uudella tavalla mahdollistamalla olemassa olevien tietokantojen uudenlaisen käytön.

31. Tietosuojavalvottaja antaa seuraavan suosituksen tekstin parantamiseksi rekisteröityjä koskevien tietojen osalta: tapa, jolla rekisteröidylle ilmoitetaan, että heillä on erityisiä oikeuksia, riippuu rikkomusta koskevan ilmoituksen esitysmuodosta. Näin ollen on tärkeää, että 5 artiklaan sisältyvät kaikki olennaiset tiedot rekisteröidystä hänen ymmärtämällään kielellä. Mahdollinen sanamuoto on lausunnon kohdassa 22.
32. Tietosuojavalvottaja ei vastusta nykyisen tietojenvaihtoinfrastruktuurin käyttämistä, mikäli sillä vähennetään taloudellisia ja hallinnollisia rasitteita, mutta hän korostaa turvallisuuden osalta, että tämän ei tulisi johtaa yhteentoimivuuteen muiden tietokantojen kanssa. Euroopan tietosuojavalvottaja suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa on

rajoitettu muiden jäsenvaltioiden kuin sen jäsenvaltion, jossa rikkomus tehtiin, mahdollisuuksia käyttää tietoja.

33. Euroopan tietosuojavalvottajaa voidaan kuulla myös komissiossa laadittavien yhteisten sääntöjen osalta, jotka koskevat jäsenvaltioiden välisen sähköisen tietojenvaihdon teknisiä menettelyjä ja erityisesti näiden sääntöjen turvallisuusnäkökohtia.

Tehty Brysselissä 8. toukokuuta 2008.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavalvottaja
