

Euroopan tietosuojavaluutetun lausuntoehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten

(2011/C 181/02)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU,

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 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 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehdyn lausuntopyynnön⁽²⁾,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. JOHDANTO

I.1 Euroopan tietosuojavaluutetun kuuleminen

1. Komissio hyväksyi 2 päivänä helmikuuta 2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten (jäljempänä 'ehdotus')⁽³⁾. Ehdotus toimitettiin samana päivänä Euroopan tietosuojavaluutetulle lausuntoa varten.
2. Euroopan tietosuojavaluutettu pitää myönteisenä sitä, että komissio pyysi häneltä lausuntoa. Euroopan tietosuojavaluutetulla oli mahdollisuus esittää epävirallisia huomioita jo ennen kuin ehdotus annettiin. Jotkin näistä huomioista on otettu huomioon ehdotuksessa, ja Euroopan tietosuojavaluutettu panee merkille, että yleisesti ottaen tietosuojaa koskevia takeita on vahvistettu ehdotuksessa. Moniin kysymyksiin liittyy vielä kuitenkin huolenaiheita, erityisesti henkilötietojen keräämisen laajuuteen ja tarkoitukseen.

I.2 Ehdotuksen tausta

3. Mahdollista matkustajarekisterijärjestelmää (PNR-järjestelmää) koskevia keskusteluja on käyty EU:ssa vuodesta 2007, jolloin komissio antoi ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi tästä aiheesta⁽⁴⁾. EU:n PNR-järjestelmän ensisijaisena

tavoitteena on perustaa järjestelmä, jossa EU:n ja kolmansien maiden välistä kansainvälistä lentoliikennettä hoitavat lentoliikenteen harjoittajat veloitetaan toimittamaan matkustajarekisteritietoja (PNR-tietoja) kaikista matkustajista toimivaltaisille viranomaisille terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten. Tiedot keskitettäisiin matkustajatietoyksikölle, joka analysoi ne, ja analyysin tulokset toimitettaisiin kunkin jäsenvaltion toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

4. Euroopan tietosuojavaluutettu on vuodesta 2007 seurannut tiiviisti mahdollisen EU:n PNR-järjestelmän sekä kolmansien maiden PNR-järjestelmien kehittämistä. Euroopan tietosuojavaluutettu antoi 20 päivänä joulukuuta 2007 lausunnon tästä komission ehdotuksesta⁽⁵⁾. Euroopan tietosuojavaluutettu sekä 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä⁽⁶⁾ ovat monesti esittäneet samansuuntaisia huomautuksia, jotka koskevat tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden sekä muiden keskeisten tietosuojatakeiden noudattamista lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvassa PNR-tietojen käsittelyssä.

5. Euroopan tietosuojavaluutettu on johdonmukaisesti tuonut esiin keskeisen kysymyksen, joka koskee eurooppalaisen PNR-järjestelmän tarpeellisuuden perustelemista, kun otetaan huomioon monet muut välineet, joilla jo mahdollistetaan lainvalvontatarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely.
6. Euroopan tietosuojavaluutettu toteaa, että nykyinen ehdotus sisältää selkeitä parannuksia tietosuojaan verrattuna versioon, jota hän tarkasteli aiemmin. Nämä parannukset koskevat erityisesti ehdotuksen soveltamisalaa, eri sidosryhmien (matkustajatietoyksiköiden) roolin määrittelemää, arkaluonteisten tietojen käytön kieltämistä, siirtymistä tarjontamenuun ("push") ilman siirtymäaika⁽⁷⁾ ja tietojen säilyttämistä koskevia rajoituksia.

⁽⁵⁾ Euroopan tietosuojavaluutetun 20 päivänä joulukuuta 2007 antama lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin (PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin, (EUVL C 110, 1.5.2008, s. 1).

⁽⁶⁾ — Euroopan tietosuojavaluutetun 19 päivänä lokakuuta 2010 antama lausunto matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta annetusta komission tiedonannosta, joka on saatavilla osoitteesta: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän lausunnot ovat saatavilla seuraavasta osoitteesta: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽⁷⁾ Tällä tarkoitetaan, että lentoyhtiöt siirtävät aktiivisesti PNR-tietoja ja että viranomaiset eivät ota tietoja ("pulled") suoraan lentoyhtiöiden tietokannasta.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 32 lopullinen.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 654 lopullinen.

7. Euroopan tietosuojavalvuttettu suhtautuu myönteisesti EU:n PNR-järjestelmän käyttöönoton perusteita koskevan vaikutusarvioinnin kehittämiseksi edelleen. Vaikka järjestelmän tarpeellisuutta halutaan selvästi selvittää, Euroopan tietosuojavalvuttetun mielestä näissä uusissa perusteluissa ei ole esitetty vakuuttavia syitä järjestelmän kehittämiselle, varsinkaan kaikkien matkustajien laajamittaisen ennakoarvioinnin osalta. Tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta analysoidaan jäljempänä II luvussa. Lausunnon III luvussa keskitytään ehdotuksen erityisiin näkökohtiin.

II. EHDOTUKSEN TARPEELLISUUS JA OIKEASUHEISUUS

II.1 Tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat alustavat huomautukset

8. Tietojen käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden osoittaminen on PNR-järjestelmän kehittämisen välttämätön edellytys. Euroopan tietosuojavalvuttettu on jo aiemmin vaatinut, erityisesti direktiivin 2006/24/EY (tietojen säilyttämisestä koskeva direktiivi) mahdollisen tarkistuksen yhteydessä, että valtavien tietomäärien käsittelyn ja tallentamisen tarpeen on perustuttava siihen, että voidaan selvästi osoittaa käytön ja tuloksen välinen yhteys ja että voidaan arvioida, olisiko vastaaviin tuloksiin päästy vaihtoehtoisilla vähemmän yksityisyyttä loukkaavilla välineillä⁽¹⁾.
9. Järjestelmän perustelemiseksi ehdotukseen ja erityisesti sen vaikutusten arviointiin sisältyy kattava asiakirja-aineisto ja oikeudelliset perusteet, joilla pyritään osoittamaan, että järjestelmä on tarpeen ja että se täyttää tietosuojavaatimukset. Siinä mennään vielä pidemmälle ja todetaan, että järjestelmä tuo lisäarvoa tietosuojanormien yhtenäistämisen kannalta.
10. Analysoituaan näitä tekijöitä Euroopan tietosuojavalvuttettu katsoo, että ehdotus sen nykyisessä muodossa ei täytä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja SEUT 16 artiklassa asetettuja tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia. Tämän näkemyksen perustelut esitetään seuraavissa kohdissa.

II.2 Komission toimittamat asiakirjat ja tilastot

11. Euroopan tietosuojavalvuttettu toteaa, että vaikutusten arvioinnissa on esitetty laajoja selvityksiä ja tilastoja ehdotuksen perustelemiseksi. Nämä eivät kuitenkaan ole vakuuttavia. Esimerkiksi vaikutusten arvioinnissa ja ehdotuksen perusteluissa⁽²⁾ esitetyssä terrorismin ja vakavan rikollisuuden uhkien kuvauksessa todetaan, että jäsenvaltioissa tehtiin vuonna 2007 keskimäärin 14 000 rikosta 100 000:ta asukasta kohti. Vaikka tämä luku saattaa olla vaikuttava, se

koskee eriytymättömiä rikostyyppisiä eikä sillä voida perustella ehdotusta, joka koskee ja jolla torjutaan ainoastaan tietäntyyppisiä vakavia kansainvälisiä rikoksia ja terrorismia. Toisena esimerkkinä mainittakoon, että huumeongelmia koskevan kertomuksen mainitseminen ilman, että tilastoja liitetään ehdotuksessa tarkoitettuun huumekauppaan, ei Euroopan tietosuojavalvuttetun mielestä ole kelvollinen viite. Tämä koskee myös rikollisuuden seurauksia koskevia tietoja, joissa mainitaan "varastetun omaisuuden arvo" ja uhille aiheutuvat fyysiset ja henkiset vammat; nämä tiedot eivät liity suoraan ehdotuksen tarkoitukseen.

12. Viimeisenä esimerkkinä mainittakoon, että vaikutusten arvioinnissa todetaan, että Belgia on ilmoittanut, että 95 prosenttia kaikista vuonna 2009 tehdyistä huumetakavarikoista perustui yksinomaan tai pääosin PNR-tietojen käsittelyyn. On kuitenkin korostettava, että Belgiassa ei (vielä) ole käytössä järjestelmällistä PNR-järjestelmää, joka olisi rinnastettavissa ehdotuksessa suunniteltuun järjestelmään. Tämä voi tarkoittaa, että PNR-tiedoista voi olla hyötyä tietyissä tapauksissa, eikä Euroopan tietosuojavalvuttettu kiistä tätä. Kaikkia matkustajia koskevien tietojen laaja kerääminen ja matkustajien järjestelmällinen arvioiminen herättävät kuitenkin vakavia tietosuojaa koskevia huolenaiheita.

13. Euroopan tietosuojavalvuttettu katsoo, ettei ole riittävästi asianmukaisia ja tarkkoja tausta-asiakirjoja, joissa osoitetaan välineen tarpeellisuus.

II.3 Perusoikeuden rajoittamisen edellytykset

14. Vaikka asiakirjassa todetaan, että tietojenkäsittelytoimilla puututaan perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja SEUT 16 artiklan perusoikeuksiin, siinä myös mainitaan, että näille oikeuksille voidaan asettaa rajoituksia. Lopuksi todetaan, että "koska ehdotettujen toimien tarkoituksena on torjua terrorismia ja muuta vakavaa rikollisuutta, joista säädetään lainsäädännössä, ne selvästi täyttävät tällaiset vaatimukset, kunhan ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja suhteellisuusperiaatetta noudatetaan"⁽³⁾. Asiakirjassa ei kuitenkaan ole selvästi osoitettu, että toimenpiteet ovat välttämättömiä ja ettei ole olemassa vähemmän yksityisyyteen puuttuvia vaihtoehtoja.
15. Tässä mielessä se seikka, että PNR-tietojen käyttöä muita tarkoituksia (kuten maahanmuuttoa, lentokieltoa koskevaa luetteloa ja terveysturvallisuutta) varten on harkittu mutta ei kuitenkaan lopulta hyväksytty oikeasuhteisuusnäkökohtien takia, ei tarkoita, että PNR-tietojen käsittelyn rajoittaminen vakaviin rikoksiin ja terrorismiin on tosiasiallisesti oikeasuhteista, koska siten puututaan vähemmän henkilöiden yksityiselämään. Ei myöskään ole arvioitu vaihtoehtoa, jonka mukaan järjestelmää sovelletaan vain terrorismin

⁽¹⁾ Katso "The moment of truth for the Data Retention Directive", Peter Hustinxin pitämä puhe 3. joulukuuta 2010 Brysselissä järjestetyssä konferenssissa "Taking on the Data Retention Directive", saatavilla osoitteesta: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf

⁽²⁾ Vaikutusten arvioinnin 2.1.1 kohta ja perustelujen 1 luvun 1 kappale.

⁽³⁾ Vaikutusten arvioinnin 3.2 kohdan toinen kappale.

(eikä muun rikollisuuden) torjuntaan, kuten aiemmissa PNR-järjestelmissä, erityisesti aiemmassa Australian PNR-järjestelmässä, suunniteltiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että tässä aikaisemmassa järjestelmässä – josta 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä on vuonna 2004 antanut myönteisen lausunnon – tarkoitus oli rajattu ”niiden matkustajien tunnistamiseen, jotka voivat aiheuttaa terrorismin tai siihen liittyvän rikollistoiminnan uhkaa”⁽¹⁾. Australian järjestelmässä ei myöskään määrätty PNR-tietojen säilyttämisestä, paitsi tiettyjen matkustajien osalta, joiden katsottiin aiheuttavan erityistä uhkaa⁽²⁾.

16. Lisäksi rekisteröityjen valvonnan ennustettavuuden osalta on kyseenalaista, täyttääkö komission ehdotus EU:n lainsäädännön vankkaa oikeusperustaa koskevan vaatimuksen: matkustajien ”arviointi” (aikaisemmin ”riskinarviointi”) suoritetaan jatkuvasti kehittyvien ja ei-läpinäkyvien kriteerien perusteella. Kuten asiakirjassa nimenomaisesti todetaan, järjestelmän ensisijainen tarkoitus ei ole perinteinen rajavalvonta vaan tiedustelutiedon hankinta⁽³⁾ ja sellaisten henkilöiden pidättäminen, jotka eivät ole epäiltyjä, ennen kuin rikos on tapahtunut. Tällaisen Euroopan laajuisen järjestelmän kehittäminen, jossa kerätään kaikkia matkustajia koskevia tietoja ja tehdään päätöksiä tuntemattomien ja jatkuvasti kehittyvien arviointikriteerien perusteella, herättää vakavia avoimuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia kysymyksiä.

17. Ainut tarkoitus, joka Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan täyttäisi avoimuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset, olisi PNR-tietojen käyttö tapauskohtaisesti, kuten 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa mainitaan, mutta ainoastaan silloin, kun kyse on vakavasta ja konkreettisesta uhasta, joka vahvistetaan konkreettisten tekijöiden avulla.

II.4 Riski siitä, että tietoja käytetään muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen (*function creep*)

18. Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että matkustajatietyksikkö voi arvioida matkustajia ja tällaista arviointia varten verrata PNR-tietoja 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainittuihin asianmukaisiin tietokantoihin. Tässä säännöksessä ei määritellä asianmukaisia tietokantoja. Siksi toimenpidettä ei voida

ennakoida, mikä on myös asetettu vaatimukseksi perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lisäksi säännös herättää kysymyksen sen yhteensopivuudesta käytötarkoituksen rajoittamista koskevan periaatteen kanssa: Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan sitä ei pitäisi soveltaa esimerkiksi Eurodacin kaltaiseen tietokantaan, joka on kehitetty erilaista tarkoitusta varten⁽⁴⁾. Lisäksi toimenpiteen on oltava mahdollinen ainoastaan, jos on olemassa erityinen tarve, erityistapauksessa, jossa henkilöön kohdistuu etukäteen epäilyjä rikoksen tapahduttua. Kaikkien PNR-tietojen järjestelmällinen tarkistaminen viisumitietojärjestelmän tietokannasta⁽⁵⁾ olisi liiallista ja suhteetonta.

II.5 Ehdotuksen tuoma lisäarvo tietosuojan kannalta

19. Ajatus, jonka mukaan ehdotus vahvistaisi tietosuojaa tarjoamalla tasapuoliset toimintaedellytykset henkilöiden oikeuksien osalta, on kyseenalainen. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että jos järjestelmän tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus vahvistetaan, EU:n yhtenäisillä normeilla, tietosuojanormit mukaan luettuina, parannettaisiin oikeusvarmuutta. Ehdotuksen johdanto-osan 28 kappaleen nykyisen sanamuodon mukaan ”tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR-tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä mainituilta liikenteenharjoittajilta sisäisten lentojen osalta (...)”.
20. Ehdotuksen mukanaan tuoma yhdenmukaistaminen on näin ollen rajallista. Yhdenmukaistaminen voi koskea rekisteröidyn oikeuksia mutta ei käyttötarkoituksen rajoittamista. Voidaan myös olettaa, että tämän sanamuodon mukaan PNR-järjestelmiä, joita jo käytetään esimerkiksi laitto-man maahanmuuton torjuntaan, voidaan direktiivin mukaan edelleen käyttää kyseiseen tarkoitukseen.
21. Tämä tarkoittaa toisaalta, että niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka jo käyttävät PNR-järjestelmää, olisi edelleen eroja, ja toisaalta jäsenvaltioiden enemmistö, joka ei järjestelmällisesti kerää PNR-tietoja (27 jäsenvaltiosta 21), velvoitettaisiin keräämään tietoja. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tästä näkökulmasta lisäarvo tietosuojan kannalta on erittäin kyseenalainen.

⁽¹⁾ Tietosuojatyöryhmän 16 päivänä tammikuuta 2004 hyväksymä lausunto Australian varmistamasta tietosuojan tasosta lentoyhtiöiden matkustajarekisteritietojen siirtoa varten, WP85.

⁽²⁾ 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmän lausunnossa todetaan lisäksi, että ”tullilaitoksella ei ole lakisääteistä velvollisuutta säilyttää PNR-tietoja, eikä tullilaitosta toisaalta lakisääteisesti kielletä tallentamastaan PNR-tietoja. Automaattisen profiilianalyysiohjelmiston avulla vaaraltaan vähäisiksi analysoitujen matkustajien (95–97 prosenttia matkustajista) tietoja ei säilytetä eikä rekisteröidä. Näin ollen tullilaitos soveltaa PNR-tietoihin yleistä käytäntöä olla säilyttämättä tietoja. Tullin arvioitavaksi ohjattu matkustajia (0,05–0,1 prosenttia) koskevia lentoyhtiön PNR-tietoja ei tallenneta, vaan niitä säilytetään väliaikaisesti siihen saakka, kunnes rajalla tapahtuvaan arviointiin perustuva päätös on tehty. Päätöksen jälkeen matkustajien PNR-tiedot poistetaan asianmukaisen matkustaja-analyysiyksikön tullivirkailijan tietokoneesta eikä niitä viedä Australian tietokantoihin”.

⁽³⁾ Perustelut, 1 luku, ehdotuksen tausta, johdonmukaisuus suhteessa unionin muuhun politiikkaan ja muihin tavoitteisiin.

⁽⁴⁾ Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2725/2000 (EYVL L 316, 15.12.2000, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan mukaan Eurodacin tarkoituksena on ”auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaisesti vastuussa johonkin jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä, ja muutenkin helpottaa Dublinin yleissopimuksen soveltamista tässä asetuksessa vahvistettujen edellytysten mukaisesti”.

⁽⁵⁾ Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) 9 päivänä heinäkuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60) 2 artiklan mukaan ”viisumitietojärjestelmän tarkoituksena on parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, konsulttiyhteistyötä ja keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemistä helpottamalla jäsenvaltioiden välistä viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä koskevaa tietojenvaihtoa”.

22. Johdanto-osan 28 kappaleen soveltaminen johtaisi sitä vastoin käyttötarkoituksen rajoittamista koskevan periaatteen vakavaan rikkomiseen. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan ehdotuksessa on nimenomaisesti todettava, että PNR-tietoja ei saa käyttää muita tarkoituksia varten.

23. Euroopan tietosuojavaltuutettu tekee samanlaisen päätelmän kuin tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin arvioinnin yhteydessä: molemmissa tapauksissa todellisen yhdenmukaistamisen puute liittyy oikeusvarmuuden puutteeseen. Lisäksi henkilötietojen kerääminen ja käsittely tulee pakolliseksi kaikissa jäsenvaltioissa, joissa järjestelmän todellista tarpeellisuutta ei ole vahvistettu.

II.6 Yhteys tiedonantoon ”Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella”

24. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa myös, että PNR-järjestelmän kehitys liittyy EU:n tiedonvaihdon hallinnan alan välineiden käynnissä olevaan yleiseen arviointiin, jonka komissio käynnisti tammikuussa 2010 ja jota kehitettiin komission äskettäin antamassa tiedonannossa ”Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella”⁽¹⁾. PNR-järjestelmän kehityksellä on selvä yhteys Euroopan tiedonhallintastrategiaa koskevaan käynnissä olevaan keskusteluun. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo tämän osalta, että eurooppalaista tiedonvaihtomallia koskevan nykyisen työn – jonka odotetaan valmistuvan vuonna 2012 – tulokset on otettava huomioon arvioitaessa EU:n PNR-järjestelmän tarpeellisuutta.

25. Tässä yhteydessä ja kun otetaan huomioon ehdotuksen heikkoudet ja erityisesti sen vaikutusten arviointi, Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että erityinen yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskeva vaikutusten arviointi on tarpeen tämännäyppisissä tapauksissa, joissa ehdotuksen aihe vaikuttaa yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskeviin perusoikeuksiin. Yleinen vaikutusten arviointi ei ole riittävä.

III. ERITYISET HUOMAUTUKSET

III.1 Soveltamisala

26. Terrorismirikosten, vakavan rikollisuuden ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden määritelmät on esitetty ehdotuksen 2 artiklan g, h ja i kohdassa. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että määritelmiä ja niiden soveltamisaloja on tarkennettu ja että vakavan rikollisuuden ja kansainvälisen vakavan rikollisuuden välillä on tehty ero. Tietosuojavaltuutetun mielestä tämä ero on aiheellinen erityisesti siksi, että se merkitsee henkilötietojen erilaista käsittelyä ja sulkee pois arvioinnin ennalta määrittelyjen kriteerien perusteella, kun kyse on vakavista rikoksista, jotka eivät ole kansainvälisiä.

27. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä vakavan rikollisuuden määritelmä on kuitenkin vielä liian laaja. Tämä myönnetään ehdotuksessa, jossa todetaan, että jäsenvaltiot voivat sulkea pois *vähäisemmät rikokset*⁽²⁾, jotka kuuluvat vakavan rikollisuuden määritelmän piiriin mutta joiden sisällyttäminen ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista. Tätä voidaan tulkita siten, että ehdotuksen määritelmään voi kuulua

vähäisempiä rikoksia, joiden käsittely olisi suhteetonta. Ei kuitenkaan ole selvää, mitkä rikokset kuuluvat vähäisimpiin rikoksiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että soveltamisalan rajoittamista ei pitäisi jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi, vaan ehdotuksessa olisi nimenomaisesti lueteltava direktiivin soveltamisalaan kuuluvat rikokset sekä sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettävät rikokset, koska niitä on pidettävä vähäisinä eivätkä ne täytä oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta.

28. Sama huolenaihe koskee 5 artiklan 5 kohdassa mainittua mahdollisuutta käsitellä tietoja, jotka liittyvät täytäntöönpanotoimien yhteydessä ilmeneviin muihin rikoksiin, ja johdanto-osan 28 kappaleessa mainittua mahdollisuutta laajentaa soveltamisalaa koskemaan myös muita kuin ehdotuksessa mainittuja tarkoituksia tai muita liikenteenharjoittajia.

29. Euroopan tietosuojavaltuutettu on myös huolestunut 17 artiklassa säädetyistä mahdollisuudesta sisällyttää sisäiset lennot direktiivin soveltamisalaan, kun otetaan huomioon niiden jäsenvaltioiden kokemukset, jotka jo keräävät kyseisiä tietoja. Tällainen PNR-järjestelmän soveltamisalan laajentaminen vaarantaisi jopa vielä enemmän henkilöiden perusoikeuksia, eikä sitä pitäisi suunnitella ennen asianmukaista analyysiä ja kattavaa vaikutusten arviointia.

30. Yhteenvetona todettakoon, että se, että soveltamisala jätetään avoimeksi ja että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus laajentaa soveltamisalaa muihin tarkoituksiin, on vastoin vaatimusta, jonka mukaan tietoja saa kerätä vain nimenomaisesti määriteltuihin tarkoituksiin.

III.2 Matkustajatietoyksiköt

31. Matkustajatietoyksiköiden rooli ja PNR-tietojen käsittelyyn liittyvät takeet herättävät erityisiä kysymyksiä etenkin, koska matkustajatietoyksiköt saavat kaikkia matkustajia koskevia tietoja lentoliikenteenharjoittajilta ja kyseisillä yksiköillä on ehdotuksen mukaan laajat valtuudet käsitellä näitä tietoja. Tähän sisältyy sellaisten matkustajien käytöksen arviointi, joita ei epäillä mistään rikoksesta, ja mahdollisuus verrata PNR-tietoja määrittelemättömiin tietokantoihin⁽³⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että ehdotuksessa säädetään ”rajoitettua pääsyä” koskevista ehdoista, mutta katsoo, että nämä ehdot eivät yksin riitä, kun otetaan huomioon matkustajatietoyksiköiden laajat toimivaltuudet.

32. Ensinnäkin matkustajatietoyksiköksi (PIU) nimetyn viranomaisen asema ja kokoonpano ovat epäselviä. Ehdotuksessa mainitaan mahdollisuus, jonka mukaan henkilöstön jäsenet voivat olla ”toimivaltaisten viranomaisten lähettämiä työntekijöitä”, mutta siinä ei anneta takeita matkustajatietoyksikön henkilöstön pätevyydestä ja riippumattomuudesta.

⁽¹⁾ KOM(2010) 385 lopullinen.

⁽²⁾ Kuten neuvoston puitepäätöksissä 2008/841/YOS ja 2002/584/YOS mainitaan.

⁽³⁾ Katso matkustajatietoyksiköiden osalta myös Euroopan tietosuojavaltuutetun 20 päivänä joulukuuta 2007 antama lausunto.

Euroopan tietosuojavalvutettu suosittelee tällaisten vaatimusten sisällyttämistä direktiiviin, kun otetaan huomioon matkustajatietyksiköiden suorittaman käsittelyn arkaluonteisuus.

33. Toiseksi ehdotuksessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat nimetä yhteisen matkustajatietyksikön. Tämä mahdollistaa väärinkäytön ja tiedonsiirron ilman, että ehdotuksessa asetetut edellytykset täyttyvät. Euroopan tietosuojavalvutettu myöntää, että tehokkuussyistä erityisesti pienet jäsenvaltiot saattavat haluta yhdistää voimansa, mutta hän suosittelee, että tekstiin sisällytetään tätä vaihtoehtoa koskevia ehtoja. Näissä ehdoissa on käsiteltävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä valvontaa erityisesti valvonnasta vastaavan tietosuojaviranomaisen osalta ja rekisteröidyn oikeuksien käytön osalta, sillä usealla viranomaisilla voi olla toimivalta valvoa matkustajatietyksikköä.

34. Edellä mainittuihin tekijöihin liittyy riski siitä, että tietoja käytetään muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen (function creep) erityisesti, kun otetaan huomioon tietoja analysoivan toimivaltaisen henkilöstön laatu ja se, että usealla jäsenvaltiolla on yhteinen matkustajatietyksikkö.

35. Kolmanneksi Euroopan tietosuojavalvutettu kyseenalaistaa ehdotetut suojatoimet väärinkäytön estämiseksi. Euroopan tietosuojavalvutettu pitää lokin laatimista (logging obligations) koskevaa velvoitetta myönteisenä muttei riittävänä. Omavalvontaa pitäisi täydentää ulkoisella valvonnalla järjestelmällisellä tavalla. Euroopan tietosuojavalvutettu ehdottaa, että tarkastuksia järjestetään järjestelmällisesti neljän vuoden välein. On laadittava kattavat turvallisuussäännöt, ja niitä on sovellettava laaja-alaisesti kaikkiin matkustajatietyksiköihin.

III.3 Jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto

36. Ehdotuksen 7 artiklassa esitetään useita skenaarioita, joissa mahdollistetaan tietojenvaihto matkustajatietyksikköjen välillä – joka on normaali tilanne – tai poikkeustilanteissa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja matkustajatietyksiköiden välillä. Edellytysten tiukkuus määräytyy sen mukaan, pyydetäänkö pääsyä 9 artiklan 1 kohdassa mainittuun tietokantaan, jossa tiedot säilytetään ensimmäiset 30 päivää, vai 9 artiklan 1 kohdassa mainittuun tietokantaan, jossa tietoja säilytetään vielä viiden vuoden ajan.

37. Pääsyn edellytykset on määritelty tiukemmin, kun pääsyä koskeva pyyntö on tavanomaisen menettelyn ulkopuolella. Euroopan tietosuojavalvutettu toteaa kuitenkin, että käytetty sanamuoto aiheuttaa sekaannusta. Ehdotuksen 7 artiklan 2 kohtaa sovelletaan ”terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista tai syytteenpanoa varten”; 7 artiklan 3 kohdassa mainitaan ”poikkeustilanteet, kun kyseessä on terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen liittyvä erityinen uhka tai tutkinta tai erityiset syytetoimet”; 7 artiklan 4 kohdassa on puoles-

taan kyse ”yleiseen turvallisuuteen kohdistuvasta välittömästä ja vakavasta uhasta” ja 7 artiklan 5 kohdassa mainitaan ”terrorismirikoksia tai vakavaa rikollisuutta koskeva määrätty ja konkreettinen uhka”. Eri sidosryhmien tietokantoihin pääsyä koskevat edellytykset vaihtelevat näiden kriteerien mukaan. Erityisen uhan, välittömän ja vakavan uhan sekä määrätyn ja konkreettisen uhan väliset erot eivät ole selviä. Euroopan tietosuojavalvutettu korostaa tarvetta tämentää tiedonsiirron edellytyksiä.

III.4 Sovellettava laki

38. Ehdotuksessa todetaan, että tietosuojaperiaatteiden yleinen oikeusperusta on neuvoston puitepäättös 2008/977/YOS, ja siinä laajennetaan sen soveltamisalaa tietojen kansalliseen käsittelyyn.

39. Euroopan tietosuojavalvutettu on korostanut jo vuonna 2007 ⁽¹⁾ puitepäättöksen puutteita rekisteröidyn oikeuksien osalta. Puitepäättöksestä puuttuu muun muassa rekisteröidyn informoimisesta koskevat vaatimukset, jos häntä koskevia tietoja pyydetään: tiedot on annettava järkevissä muodossa, käsittelyn tarkoitus on ilmoitettava, ja tarvitaan täsmällisempiä suojatoimia siinä tapauksessa, että valitetaan tietosuojaviranomaiselle, jos suora pääsy evätään.

40. Viittauksella puitepäättökseen on seurauksia myös sen osalta, miten yksilöidään tietosuojaviranomainen, jolla on toimivalta valvoa tulevan direktiivin soveltamista, sillä kyse ei välttämättä ole samasta tietosuojaviranomaisesta, jolla on toimivalta esimerkiksi (entisen) ensimmäisen pilarin asioissa. Euroopan tietosuojavalvutettu katsoo, että on epätydyttävää turvautua pelkästään puitepäättökseen Lissabonin sopimuksen jälkeisessä ajassa, jolloin yksi päätavoitteista on mukauttaa oikeuskehystä suojelun korkean ja yhdenmukaistetun tason varmistamiseksi kaikkien (entisten) pilarien aloilla. Tietosuojavalvutetun mielestä ehdotukseen on lisättävä säännöksiä, joilla täydennetään viittausta neuvoston puitepäättökseen, joka on puutteellinen erityisesti henkilötietoihin pääsyä koskevien edellytysten osalta.

41. Nämä huolenaiheet liittyvät kaikilta osin myös kolmansien maihin tapahtuvaa tiedonsiirtoa koskeviin säännöksiin. Ehdotuksessa viitataan puitepäättöksen 13 artiklan 3 kohdan ii alakohtaan, jossa on paljon poikkeuksia tietosuojatakeisiin: siinä poiketaan varsinkin tietosuojan riittävyttä koskevasta vaatimuksesta ”oikeutettujen vallitsevien etujen, erityisesti tärkeiden yleisten etujen vuoksi”. Tämän poikkeuksen sanamuoto on epämääräinen, ja sitä voitaisiin soveltaa moniin tapauksiin, joissa käsitellään PNR-tietoja, mikäli sitä tulkitaan laajasti. Euroopan tietosuojavalvutettu katsoo, että ehdotuksessa on nimenomaisesti kiellettävä puitepäättökseen mainittujen poikkeusten soveltaminen PNR-tietojen käsittelyn yhteydessä ja säilytettävä tietosuojan riittävyyden tiukkaa arviointia koskeva vaatimus.

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavalvutetun 27 päivänä huhtikuuta 2007 antama kolmas lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta, (EUVL C 139, 23.6.2007, s. 1).

III.5 Tietojen säilyttäminen

42. Ehdotuksessa säädetään, että tietoja on säilytettävä 30 päivän ajan ja sen jälkeen viisi vuotta arkistossa. Säilytysaikaa on lyhennetty huomattavasti verrattuna asiakirjan aikaisempiin versioihin, joissa säilytysaika oli viisi ja kahdeksan vuotta.
43. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että ensimmäistä säilytysaikaa lyhennettiin 30 päivään. Hän kuitenkin kyseenalaistaa viiden vuoden säilytysajan: hänelle on epäselvää, tarvitseeko näitä tietoja säilyttää muodossa, jossa henkilöt voidaan tunnistaa.
44. Hän korostaa myös asiakirjan terminologiaa koskevaa kysymystä, jolla on keskeisiä oikeudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen 9 artiklan 2 kohdassa todetaan, että matkustajatiedot on "peitettävä" ja tiedot "anonymisoidaan". Jäljempänä tekstissä kuitenkin mainitaan, että on mahdollista tutustua "kaikkiin PNR-tietoihin". Jos tämä on mahdollista, se merkitsee, ettei PNR-tietoja ole kaikilta osin anonymisoitu: vaikka ne on peitetty, ne voidaan silti tunnistaa. Tästä seuraa, että tietosuojakehystä voidaan edelleen soveltaa täysimääräisesti, mikä herättää kysymyksen siitä, onko kaikkia matkustajia koskevien tunnistettavien tietojen säilyttäminen viiden vuoden ajan tarpeellista ja oikeasuhteista.
45. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että ehdotus muotoillaan uudelleen siten, että tiedot tehdään todella anonyymeiksi eikä niitä ole enää mahdollista tunnistaa, mikä tarkoittaa, ettei taannehtiva tutkinta ole sallittu. Näitä tietoja voidaan yhä ja yksinomaan käyttää yleiseen tiedonhankintaan, joka liittyy terrorismiin ja siihen liittyvän rikollisuuden tunnistamiseen muuttovirtojen yhteydessä. Tämä voidaan erottaa siitä, että tietoja säilytetään tunnistettavassa muodossa – tiettyjä takeita noudattaen – tapauksissa, joissa on konkreettisia epäilyjä.

III.6 Matkustajarekisteritietojen luettelo

46. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, ettei arkaluonteisia tietoja ole sisällytetty käsiteltävien tietojen luetteloon. Hän korostaa kuitenkin, että ehdotuksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että nämä tiedot lähetetään matkustajatietyksikölle, jolla on velvollisuus poistaa ne (4 artiklan 1 kohta ja 11 artikla). Sanamuodon perusteella jää epäselväksi, onko matkustajatietyksiköllä edelleen rutiininomainen velvollisuus poistaa lentoyhtiön lähettämät arkaluonteiset tiedot vai onko näin tehtävä vain poikkeustapauksissa, kun lentoyhtiö on lähettänyt kyseiset tiedot vahingossa. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että tekstiä muutetaan sen selvemmäksi, etteivät lentoyhtiöt saa lähettää arkaluonteista tietoa tietojen käsittelyn lähteeltä.
47. Lukuun ottamatta arkaluonteisia tietoja, siirrettävien tietojen luettelo muistuttaa monelta osin Yhdysvaltain PNR-tietojen luetteloa, jota 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä on useissa lausunnossaan arvostellut liian kattavaksi ⁽¹⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tätä

luetteloa on rajoitettava tietosuojatyöryhmän lausunnon mukaisesti ja että mahdolliset lisäykset on perusteltava asianmukaisesti. Tämä koskee erityisesti kohtaa "yleiset huomautukset", joka on poistettava luettelosta.

III.7 Automaattiset yksittäispäätökset

48. Ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan henkilöiden arvioiminen vertaamalla tietoja ennalta määriteltyihin kriteereihin tai asianmukaisiin tietokantoihin voi edellyttää automaattista käsittelyä, mutta tulokset on tarkistettava yksittäin ei-automaattisen käsittelyn keinoin.
49. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti uuteen versioon sisällytettyihin täsmennyksiin. Säännöksen aikaisemman soveltamisalan moniselitteisyys sellaisten automaattisten päätösten osalta, jotka "aiheuttavat henkilölle vastaisia oikeusvaikutuksia tai vaikuttavat häneen merkittävästi (...)", on korvattu täsmällisemmällä sanamuodolla. Nyt on selvää, että automaattisen tietojenkäsittelyn tuloksena saatavat osumat tarkistetaan yksittäin.

50. Uudesta versiosta käy myös selvästi ilmi, ettei arviointia saa missään tapauksessa tehdä henkilön rodun tai etnisen alkuperän, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, poliittisten mielipiteiden, ammattiliiton jäsenyyden eikä terveydentilaa tai sukupuolielämää koskevien tietojen perusteella. Toisin sanoen Euroopan tietosuojavaltuutettu ymmärtää tämän uuden sanamuodon perusteella, ettei päätöstä saa edes osittain tehdä arkaluonteisten tietojen perusteella. Tämä on yhdenmukaista sen säännöksen kanssa, jonka mukaan matkustajatietyksiköt eivät saa käsitellä arkaluonteisia tietoja, ja tätä on myös pidettävä myönteisenä.

III.8 Tarkastelu ja tilastotiedot

51. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että on erittäin tärkeää, että direktiivin täytäntöönpanosta suoritetaan perusteellinen arviointi, kuten 17 artiklassa säädetään. Hän katsoo, että tarkastelussa ei pitäisi arvioida pelkästään tietosuojanormien yleistä noudattamista, vaan täsmällisemmin ja erityisesti sitä, ovatko PNR-järjestelmät välttämättömiä. Ehdotuksen 18 artiklassa mainitut tilastotiedot on otettava huomioon tältä osin. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että näihin tietoihin on sisällytettävä lainvalvontatoimien lukumäärä, kuten ehdotuksessa säädetään, mutta myös niiden tuomioiden määrä, jotka ovat – tai eivät ole – seurausta valvontatoimista. Tällaiset tiedot ovat olennaisia, jotta tarkastelun tulokset olisivat vakuuttavia.

III.9 Suhde muihin välineisiin

52. Ehdotus ei vaikuta nykyisiin sopimuksiin kolmansien maiden kanssa (19 artikla). Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tässä säännöksessä olisi viitattava tarkemmin tavoitteeseen luoda maailmanlaajuinen kehys, jossa vahvistetaan yhdenmukaiset tietosuojakeet PNR:n alalla EU:ssa

⁽¹⁾ Tietosuojatyöryhmän 23 päivänä kesäkuuta 2003 antama lausunto matkustajatietyöryhmän siirrolle Yhdysvalloissa taatusta suojasta, WP78. Tämä lausunto ja tietosuojatyöryhmän aihetta koskevat myöhemmät lausunnot ovat saatavilla osoitteesta http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

ja sen ulkopuolella, Euroopan parlamentin pyynnön mukaisesti. Tämä on myös mainittu komission 21 päivänä syyskuuta 2010 antamassa tiedonannossa matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta.

53. Näin ollen kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin ei saa sisällyttää säännöksiä, jotka eivät täytä direktiivin tietosuojavaatimuksia. Tämä on erityisen tärkeää nyt, kun Yhdysvaltojen, Australian ja Kanadan kanssa tehdyistä sopimuksista neuvotellaan uudelleen tästä maailmanlaajuisen ja yhdenmukaisen kehityksen näkökulmasta.

IV. PÄÄTELMÄ

54. EU:n PNR-järjestelmän kehittäminen sekä PNR-sopimusten neuvottelemisen kolmansien maiden kanssa on ollut aikaa vievä hanke. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että verrattuna vuoden 2007 ehdotukseen neuvoston puitepäättökseksi EU:n PNR-järjestelmästä tekstiluonnokseen on tehty selviä parannuksia. Siihen on lisätty tietosuojatakeet ja hyödynnetty eri sidosryhmien, varsinkin 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän, Euroopan tietosuojavaltuutetun ja Euroopan parlamentin, keskusteluja ja lausuntoja.
55. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti näihin parannuksiin ja erityisesti ehdotuksen soveltamisalan rajoittamista koskeviin pyrkimyksiin sekä PNR-tietojen käsittelyä koskeviin ehtoihin. Hänen on kuitenkin todettava, että PNR-järjestelmän kehittämisen oleellinen edellytys, eli tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden noudattaminen, ei täyty ehdotuksessa. Euroopan tietosuojavaltuutettu muistuttaa, että hänen mielestään PNR-tiedot voivat olla välttämättömiä lainvalvontatarkoitusta varten *tietyissä tapauksissa* ja ne voivat täyttää tietosuojavaatimukset. Sen sijaan kaikkia matkustajia koskevien PNR-tietojen järjestelmällinen ja rajoittamaton käyttö aiheuttaa erityistä huolta.
56. Vaikutusten arvioinnissa esitetään tekijöitä, joiden tarkoituksena on perustella PNR-tietojen tarve rikollisuuden torjunnassa, mutta nämä tiedot ovat liian yleisiä eivätkä ne tue PNR-tietojen laaja-alaista käsittelyä rikostutkintaa varten. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä ainut toimenpide, joka täyttää tietosuojavaatimukset, on PNR-tietojen käyttö tapauskohtaisesti, kun on olemassa vakava uhka, joka voidaan vahvistaa konkreettisilla tekijöillä.
57. Tämän keskeisen puutteen lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutetun huomautukset koskevat seuraavia näkökohtia:

- Soveltamisalan on oltava rajoitetumpi rikostyyppien osalta. Euroopan tietosuojavaltuutettu kyseenalaistaa sen, että ehdotukseen sisällytetään vakavat rikokset, joilla ei ole yhteyttä terrorismiin. Joka tapauksessa vähäiset rikokset on määriteltävä nimenomaisesti ja jätettävä soveltamisalan ulkopuolelle. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että poistetaan jäsenvaltioiden mahdollisuus laajentaa soveltamisalaa.
 - Eri uhkausten luonnetta ei ole määritelty riittävästi matkustajatieoysikköjen ja jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi.
 - Sovellettavien tietosuojaperiaatteiden ei pitäisi perustua pelkästään neuvoston puitepäättökseen 2008/977/YOS, joka sisältää puutteita erityisesti rekisteröityjen oikeuksien ja kolmansiin maihin tapahtuvan tiedonsiirron osalta. Ehdotuksessa on parannettava tietosuojatoimia direktiivin 95/46/EY periaatteiden perusteella.
 - Tietoja ei saa säilyttää yli 30 päivän ajan tunnistettavassa muodossa, lukuun ottamatta tapauksia, joissa lisätutkinta on tarpeen.
 - Käsitteltävien PNR-tietojen luetteloa on rajoitettava 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän ja Euroopan tietosuojavaltuutetun aikaisempien suositusten mukaisesti. Erityisesti ”yleisiä huomautuksia” koskeva kohta on poistettava.
 - Direktiivin arvioinnin on perustuttava kattaviin tietoihin, mukaan lukien niiden henkilöiden määrä, jotka on tuomittu – eikä pelkästään asetettu syytteeseen – tietojen käsittelyn perusteella.
58. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee lisäksi, että EU:n PNR-järjestelmän kehitystä arvioidaan laajemmasta näkökulmasta, mukaan lukien käynnissä oleva EU:n tiedonvaihdon hallinnan alan välineiden yleinen arviointi, jonka komissio käynnisti tammikuussa 2010. Arvioitaessa EU:n PNR-järjestelmän tarvetta on erityisesti otettava huomioon eurooppalaista tiedonvaihtomallia koskevan työn – jonka odotetaan valmistuvan vuonna 2012 – tulokset.

Tehty Brysselissä 25 päivänä maaliskuuta 2011.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu