

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee Schengenin tietojärjestelmän uutta oikeusperustaa

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

(2017/C 200/08)

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on yksi suurimmista ja vanhimmista laaja-alaisista tietojärjestelmistä, jotka tukevat ulkorajavalvontaa ja lainvalvontayhteistyötä Schengen-valtioissa. Komissio teki järjestelmän yleisarvioinnin kolmen vuoden kuluttua sen toisen sukupolven toiminnan aloittamisesta. Sen perusteella esiteltiin 21. joulukuuta 2016 lainsäädäntöpaketti, jolla kumotaan SIS-järjestelmän nykyinen oikeusperusta. Nämä oikeudelliset muutokset ovat myös osa laajempaa prosessia, jolla parannetaan Euroopan unionin ulkorajojen valvontaa ja sisäistä turvallisuutta sekä vastataan terrorismin uhan ja huomattavan suurten maahanmuuttajamäärien tuomiin haasteisiin.

Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille käynnissä olevat tarkastelut, jotka koskevat tiettyinä ajankohdina ilmeneviin erityistarpeisiin vastaamiseksi luotujen EU:n laaja-alaisien tietojärjestelmien, mukaan lukien SIS-järjestelmä, yhteentoimivuutta. Tämän tuloksena on laadittu monimutkainen oikeudellinen kehys maahanmuuton, rajavalvonnan ja poliisiyhteistyön alalla. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa tässä yhteydessä lainsäätäjää pohtimaan nykyisten ehdotusten lisäksi tarkemmin EU:n rajavalvonnan ja turvallisuuden alan laaja-alaisia tietojärjestelmiä koskevaa yhtenäisempää, johdonmukaisempaa ja kattavampaa oikeudellista kehystä, joka olisi kaikilta osin tietosuojaperiaatteiden mukainen.

Lainsäädäntöpaketti koostuu kolmesta asetuluonnoksesta, jotka koskevat poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä, rajatarkastuksia ja palauttamista. Näiden ehdotusten tavoitteena on parantaa tukea palauttamista ja terrorismin torjuntaa koskeville Euroopan unionin politiikoille, yhdenmukaistaa SIS-järjestelmän käyttöön liittyviä kansallisia menettelyjä ja parantaa järjestelmän turvallisuutta.

Ottaen huomioon tehtävänsä SIS-keskusjärjestelmän valvontaviranomaisena Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että asetusehdotuksissa on kiinnitetty huomiota tietosuojaan ja että ne ovat yhdenmukaisia muiden tietosuojaan liittyvien säädösten kanssa.

Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että uusien tietoluokkien, kuten uusien biometrinen tunnisteen, käyttöön ottaminen nostaa esiin kysymyksen ehdotettujen muutosten tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta. Näin ollen ehdotuksia olisi hänen mielestään täydennettävä arvioimalla niiden vaikutuksia Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin yksityisyyden suojaan ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin.

Järjestelmää käyttävien viranomaisten määrän lisääntyminen aiheuttaa lisäksi ongelmia, jotka koskevat lopullista vastuuta ja vastuuvelvollisuutta eri toimijoiden toteuttamasta henkilötietojen käsittelystä. Ehdotuksissa olisi eräiltä osin täsmennettävä SIS-järjestelmän erilaisten kuulutusten käyttöoikeuksia. Erityistä huomiota olisi tältä osin kiinnitettävä tehtävien, vastuualueiden ja käyttöoikeuksien jakamiseen eri käyttäjille, joilla on pääsy järjestelmään.

Euroopan tietosuojavaltuutettu pyytää lisäksi perustelemaan tarkemmin henkilöitä koskevien kuulutusten säilyttämisaajan pidentämisen ja esittää eräitä lisäsuosituksia ehdotusten parantamiseksi.

1. JOHDANTO JA TAUSTA

1. Schengenin tietojärjestelmä, jäljempänä 'SIS-järjestelmä', perustettiin vuonna 1995 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 92 artiklalla⁽¹⁾. Schengenin tietojärjestelmän toisen sukupolven, jäljempänä 'SIS II-järjestelmä', toiminta käynnistyi 9. huhtikuuta 2013 seuraavien säädösten perusteella:

— asetus (EY) N:o 1987/2006⁽²⁾, joka koskee SIS II -järjestelmän käyttöä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksissa, jotka eivät täytä Schengen-alueelle tuloa tai Schengen-alueella oleskelun edellytyksiä

⁽¹⁾ Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 19.6.1990, (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 381, 28.12.2006, s. 4).

- neuvoston päätös 2007/533/YOS⁽¹⁾, joka koskee SIS II -järjestelmän käyttöä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, ja
 - asetus (EY) N:o 1986/2006⁽²⁾, joka koskee ajoneuvojen rekisteröinnistä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimista SIS II -järjestelmään⁽³⁾.
2. Vuonna 2016 komissio teki SIS-järjestelmän arvioinnin sen toisen sukupolven kolmen toimintavuoden jälkeen⁽⁴⁾. Arvioinnin perusteella todettiin, että järjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta on parannettava. Tässä yhteydessä komissio teki 21. joulukuuta 2016 seuraavat kolme asetusehdotusta osana Schengenin tietojärjestelmän ensimmäistä lainsäädäntöpakettia:
- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa ja asetuksen (EU) N:o 515/2014 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 1987/2006 kumoamisesta, jäljempänä 'rajatarkastuksia koskeva SIS-ehdotus'⁽⁵⁾
 - ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, asetuksen (EU) N:o 515/2014 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 1986/2006, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta, jäljempänä 'poliisiyhteistyötä ja rikosasioissa tehtävää yhteistyötä koskeva SIS-ehdotus'⁽⁶⁾, ja
 - ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa, jäljempänä 'palauttamista koskeva SIS-ehdotus'⁽⁷⁾.
3. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että komissio aikoo tulevina kuukausina esittää toiset SIS-järjestelmää koskevat lainsäädäntöehdotukset, joilla pyritään parantamaan järjestelmän yhteentoimivuutta muiden EU:n laaja-alaisen tietojärjestelmien kanssa tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän havaintojen perusteella⁽⁸⁾.
4. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että SIS-järjestelmä sekä muut olemassa olevat (ja ehdotetut uudet) laaja-alaiset EU:n tietojärjestelmät ovat osa laajempia tarkasteluja, jotka komissio on aloittanut tietojen hallinnan ja käytön tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi rajavalvonnan ja turvallisuuden alalla. Euroopan tietosuojavaltuutettu ymmärtää, että tällaisten tarkastelujen tavoitteena on hyödyntää olemassa olevia tietojärjestelmiä parhaalla mahdollisella tavalla sekä kehittää uusia ja täydentäviä toimia puutteiden korjaamiseksi. Yksi komission havaitsema keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on EU:n tietojärjestelmien, mukaan lukien SIS-järjestelmä, välisen yhteentoimivuuden kehittäminen⁽⁹⁾.
5. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että EU:n laaja-alaisen tietojärjestelmien monilukuisuus johtuu erityistarpeista, joita on pyritty täyttämään institutionaalisen, poliittisen ja oikeudellisen kehityksen näkökulmasta. Tämä on johtanut oikeudellisten kehysten ja hallinnointimallien monimutkaisuuteen.
6. Tässä yhteydessä Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa lainsäätäjää pohtimaan nykyisten ehdotusten lisäksi yhtenäisempää, johdonmukaisempaa ja kattavampaa oikeudellista kehystä, jossa rajavalvonnan ja lainvalvonnan alaan liittyvien EU:n tietokantojen osaksi otetaan entistä paremmin joukko nykyaikaisia, keskeisiä tietosuojaperiaatteita, joita ovat muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuus, uusimman tekniikan mukainen turvallisuus, oikeasuhteiset tietojen säilytysajat, tietojen laatu, sisäänrakennettu tietosuoja, jäljitettävyys, tehokas valvonta ja varoittavat seuraamukset väärinkäytöstä.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 2007/533/YOS, tehty 12 päivänä kesäkuuta 2007, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (EUVL L 205, 7.8.2007, s. 63).

⁽²⁾ EUVL L 381, 28.12.2006, s. 1.

⁽³⁾ Näitä säädöksiä täydentää ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa ja päätöksen N:o 574/2007/EY kumoamisesta 16 päivänä huhtikuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 515/2014, (EUVL L 150, 20.5.2014, s. 143), jolla perustettiin rahoitusväline SIS II -järjestelmän luomiseksi.

⁽⁴⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) arvioinnista asetuksen (EY) N:o 1987/2006 24 artiklan 5 kohdan, 43 artiklan 3 kohdan ja 50 artiklan 5 kohdan sekä päätöksen 2007/533/YOS 59 artiklan 3 kohdan ja 66 artiklan 5 kohdan mukaisesti, COM(2016) 880 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 882 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 883 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 881 final.

⁽⁸⁾ Komission päätös 2016/C 257/03, 17.6.2016. Lisätietoja osoitteessa <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>

⁽⁹⁾ Tiedonanto 6.4.2016, "Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi", COM(2016) 205.

7. Nykyisen ehdotuksen osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että komission yksiköt ovat kuulleet tietosuojavaltuutettua epävirallisesti ennen SIS II -järjestelmää koskevan lainsäädäntöpakettin antamista. Hän pitää kuitenkin valitettavana, ettei kuulemisajankohtana ollut mahdollista osallistua ehdotuksen käsittelyyn tiukan aikataulun ja ehdotusten monimutkaisuuden ja pituuden vuoksi.

5. PÄÄTELMÄT

52. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo yleisesti, että EU:n tietojärjestelmien nykyinen kokonaiskuva on monimutkainen. Hän kehottaa lainsäätäjää tarkastelemaan nykyisten ehdotusten lisäksi EU:n rajavalvonnan ja turvallisuuden alan laaja-alaisia tietojärjestelmiä koskevaa yhtenäisempää, johdonmukaisempaa ja kattavampaa oikeudellista kehystä, joka olisi kaikilta osin tietosuojaperiaatteiden mukainen.
53. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksissa on kiinnitetty johdonmukaisesti huomiota tietuojaan. Hän toteaa kuitenkin että seuraavissa seikoissa on parantamisen varaa.
54. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että koska (tietuoja koskevaa) vaikutustenarviointia ei ole tehty, ei voida täysipainoisesti arvioida SIS II -järjestelmän nykyiseen oikeusperustaan ehdotettujen muutosten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Ottaen huomioon riskit, jotka aiheutuvat uusien tietoluokkien ja erityisesti uusien biometristen tunnistaiden käyttöön otosta järjestelmässä, Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että arvioitaisiin, onko näiden tietojen kerääminen ja niiden käyttö SIS-järjestelmässä tarpeellista ja onko niiden kerääminen oikeasuhteista.
55. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston ryhmien, palauttamiseen liittyviä tehtäviä hoitavien työntekijäryhmien ja muuttoliikkeen hallinnan tukitiimien jäsenten pääsystä SIS-järjestelmään Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa, että tietojen käsittelyyn osallistuvien eri toimijoiden suuri määrä ei saisi johtaa Euroopan raja- ja merivartiostoviraston ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon hämärtymiseen. Hän suosittelee sen vuoksi, että ehdotuksissa täsmennettäisiin, että lopullinen vastuu ja vastuuvollisuus henkilötietojen käsittelystä on asianomaisten jäsenvaltion viranomaisilla, jotka katsotaan EU:n tietosuojaalainsäädännön mukaisiksi ”rekisterinpitäjiksi”.
56. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston ryhmillä, palauttamiseen liittyviä tehtäviä hoitavilla työntekijäryhmillä ja muuttoliikkeen hallinnan tukitiimien jäsenillä ei tulisi olla pääsyä kaikkiin SIS-järjestelmän kuulusluokkiin vaan ainoastaan niihin, jotka liittyvät kyseisen ryhmän tehtäviin. Ehdotuksissa olisi samalla täsmennettävä selkeästi, että pääsy SIS-järjestelmään on rajattava koskemaan vain valtuutettujen viranomaisten edustajia.
57. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä lainsäätäjän on kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilöitä koskevien kuulusluokkien säilyttämisaikojen pidentämisen oikeasuhteisuus on perusteltava täysipainoisesti. Ehdotetussa lainsäädäntöpakettissa säilyttämisaikaa pidennetään nykyisestä kolmesta vuodesta viiteen vuoteen.
58. Euroopan tietosuojavaltuutetun suositukset tässä lausunnossa koskevat edellä mainittujen olennaisten huolenaiheiden lisäksi ehdotusten seuraavia osatekijöitä:
- tietoturvapoikkeamien raportointi
 - tiedotuskampanja
 - järjestelmän rakenne
 - automaattisten rekisteritunnusten lukujärjestelmien käyttö
 - järjestelmän tuottamat tilastot.
59. Euroopan tietosuojavaltuutettu voi edelleen antaa ehdotuksia koskevaa neuvontaa myös ehdotettujen asetusten nojalla annettavan sellaisen delegoidun säädöksen tai täytäntöönpanosäädöksen laatimiseen liittyen, joka voi vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn.

Bryssel 3. toukokuuta 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Euroopan tietosuojavaltuutettu