

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTORI ARVAMUS

karistusregistri andmete teabevahetust käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku (KOM(2004) 664 lõplik, 13. oktoober 2004) kohta

(2005/C 58/03)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 286,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artiklit 8,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, eriti selle artiklit 41,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

A Sissejuhatav märkus

1. Ettepanek põhineb Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel (kolmas sammad). Euroopa andmekaitseinspektori (EDPS) nõustamistegevus hõlmab lisaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu raamistiku õigusaktide ettepanekutele ka kolmanda samba ettepanekuid. Euroopa andmekaitseinspektori üldine ülesanne on tagada inimeste põhiõiguste ja -vabaduste austamine isikuandmete töötlemisel, mida ei ole kerge täita juhul, kui selline oluline valdkond nagu kolmas sammad on hõlmamata jäetud. Nimetatud ülesande üheks osaks on rõhutada isiku kaitse taseme järjekindlust erinevates õiguslikes toimingutes.

2. Komisjon ei ole Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteerinud määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikele 2 kohaselt. Seetõttu avaldab Euroopa andmekaitseinspektor arvamuse omal initsiatiivil.

B Ettepaneku põhielemendid andmekaitse seisukohast

3. Ettepanekul on piiratud tähtaeg. Selle eesmärgiks on kompenseerida teabevahetust käsitlevate sätete tungivat puudumist seni, kuni uut andmevahetussüsteemi pole loodud. Lühidalt öeldes sisaldab see kaht uut sätet:

— artikkel 3 sätestab omal algatusel teiste liikmesriikide kodanike süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitleva teabe edastamise (neile liikmesriikidele).

— artikkel 4 käsitleb teabevahetust süüdimõistvate kohtuotsuste kohta teabenõude korral.

Mõlemad sätted pärinevad kriminaalasjades vastastikuse õigusabi Euroopa konventsioonist (Euroopa Nõukogu, 1959) ja 2000. aasta senini jõustumata konventsioonist Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisest vastastikusest õigusabist kriminaalasjades. Teksti põhiline uus element on, et teabevahetus peab toimuma lühikese tähtaja jooksul ja struktureeritult. Lisaks sellele määravad liikmesriigid keskasutuse.

4. Ettepaneku ajendiks on olukorra pakilisus. Selgitavas märgukirjas tuuakse olemasolevate õigusnormide puuduliku toimimise näitena esile mõned spetsiifilised traagilised juhtumid. Elkkõige on olemasolevate õigusnormide alusel kohustus teavitada teisi liikmesriike kuritegude osas süüdimõistvatest kohtuotsustest kord aastas. Käesolevat ettepanekut käsitletakse nõukogus esmatähtsana. Ettepanek on ette nähtud vahepeeriidiks; komisjon töötab välja Euroopa karistusregistri või vajaduse korral mitte nii laiaulatusliku registri: käesoleva ettepaneku selgitavas märgukirjas tuuakse esile arenguid liikmesriikidevahelise elektroonilise teabevahetussüsteemi suunas. Lähikuudel esitab komisjon valge raamatu. Nõukogu eesistujariik Luksemburg nimetab kõnealust teemat esmatähtsaks.

5. Ettepanek on laiaulatuslik. See ei piirdu konkreetsete õigusrikkumiste osas tehtud süüdimõistvate kohtuotsustega. Lisa B sisaldab raskete õigusrikkumiste nimekirja, kuid see nimekiri pole ammendav ja mõningad õigusrikkumiste kategooriad on selles nimekirjas piisavalt kindlaks määramata (näiteks: liikluseeskirjad). Lisaks sellele märgib artikli 1 punkt b, et ettepaneku reguleerimisalasse kuuluvad lisaks kohtuotsustele ka haldusasutuste otsused. See tähendab, et ettepanek ulatub oluliselt kaugemale kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise reguleerimisalast, nagu seda üldiselt mõeldakse.

Sellist laia reguleerimisala hinnates tuleb arvestada karistusregistreid käsitlevate liikmesriikide õigusnormide olulisi erinevusi. Need erinevused eksisteerivad nii karistusregistritesse lisamisele kuuluvate süüdimõistvate kohtuotsuste, süüdimõistvate kohtuotsuste karistusregistrites hoidmise tähtaegade kui kolmandatele isikutele karistusregistritest edastamisele kuuluva teabe ja selle edastamise aluseks olevate eesmärkide osas. Lühidalt öeldes sätestab ettepanek teabevahetuse ja teabe kooskõlastamise heterogeenses õiguslikus keskkonnas.

6. Ettepanek sisaldab andmekaitset käsitlevat artiklit, mis sisaldab siiski üksnes sätet andmevahetuse aluseks olevate eesmärkide piiramisest (artiklis 4 nimetatud) teabenõude alusel süüdimõistvate kohtuotsuste teabevahetuse korral.

Andmeid võib taotleda kriminaalmenetluse teostamise eesmärgil, kuid lisaks ka teistel eesmärkidel (vastavalt teabenõude esitava riigi õigusaktidele). Teabenõude saav riik võib sellisel juhul teabevahetust piirata ja teabenõuet esitavalt riigilt nõuda informatsiooni teabe kasutamise eesmärgist. Ettepanek ei anna andmesubjekti õiglase kohtlemise osas rohkem garantiisid.

Andmekaitset käsitlevat artiklit ei kohaldata (artiklis 3 nimetatud) omal algatusel süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitleva teabe edastamise suhtes, millest tulenevalt pole sellise teabe kasutamise eesmärgid piiratud.

C Mõju analüüsimine

7. Euroopa andmekaitseinspektor on analüüsinud ettepaneku mõju isikuandmete töötlemisel üksikisikute õiguste ja vabaduste kaitsele. Arvestades ettepaneku laadi - see on piiratud tähtajaga ja praegusele andmekaitse tasemele oluliste, kuid siiski piiratud mõjudega - omab see analüüs kiire skaneeringu vormi.

8. Ettepaneku mõju kirjeldus

— Mõju praegusele andmekaitse tasemele on piiratud, kuna karistusregistri andmete alane teabevahetus on juba liikmesriikidele siduva rahvusvahelise lepinguga ette nähtud.

— Ettepanek ulatub olemasolevast õigusraamistikust siiski kaugemale, kuivõrd näeb ette, eelkõige igas liikmesriigis laia reguleerimisalaga keskasutuse asutamise tulemusena, viivitamatut teabevahetust (asjaomastest kuritegudest ja sealhulgas ka haldusasutuste otsustest).

— Puuduvad garantiid, et karistusregistrite teabe avalikustamisel kohaldatakse andmekaitse osas alati sise-riikliku õiguse alusel olemasolevaid tagatisi.

- See on seda olulisem, et mõjutatud isikuandmed - andmesubjekti kuritegelikust minevikust - on tunduvalt iseloomuga. Nimetatud andmed on loetletud direktiivi 95/46/EÜ artikli 8 lõikes 5. Nagu on tunnustatud ettepaneku kümnendas põhjenduses, võib karistusregistris sisalduva teabe liiga laiaulatuslik kasutamine ohustada süüdimõistetud isiku sotsiaalse rehabilitatsiooni võimalusi.

9. Vastavus olemasoleva andmekaitse õigusraamistikuga

- Ettepanekut kohaldatakse väljaspool direktiiv 95/46 kohaldamisala. Siiski kohaldatakse konventsiooni 108 ja teisi Euroopa Nõukogus sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid. Teksti tõlgendamisel tuleb pidada silmas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 8. Ettepaneku tulemusena ei tohi üksikisikut ilma jätta täitmisele pööratavatest andmekaitse aladest õigustest või nende kasutamist põhjendamatult piirata.
- Euroopa andmekaitseinspektori hinnangul pole seda eesmärki saavutatud.
- Ettepanek ei sisalda garantiisid, et ligipääs isikuandmetele on piiratud erivolituste alusel tegutsevate isikutega ja kodanike turvalisuse eesmärgil vajalikus mahu. Vahtetavate isikuandmete töötlemise ja edasise kasutamise täpsustatud piirangud puuduvad.
- Sellele lisandub, et (artiklis 5 sisalduvaid) andmekaitse kaitsemeetmeid ei kohaldata omal algatusel süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitleva teabe edastamise suhtes.
- Lisaks sellele paneb ettepaneku lisa B kahtluse alla, kas andmesubjektil on õigus olla teavitatud, kuivõrd taotlusvormi ja süüdimõistvaid kohtuotsuseid kinnitava õiendi asjaomasele isikule andmine on vabatahtlik.

10. Ettepaneku kvaliteet

- Ettepanek on koostatud selgesõnaliselt ja lihtsalt, mis on õigusaktide kvaliteedi vaatenurgast iseenesest saavutus (vt näiteks ühenduse õigusaktide väljatöötamise kvaliteedi ühised suunised, EÜT [1999] C 73, lk 1.).
- Õiguslik keskkond on siiski heterogeenne. Siseriiklike õigusaktide vaheliste oluliste erinevuste tõttu on nõutav Euroopa seadusandja sekkumine ja õigusaktide ühtlustamine või vähemalt täpne kooskõlastamine, näiteks andmesubjektide õiguseid kaitsevate täpsustavate piirangutega vastastikuse tunnustamise süsteem.

11. Karistusregistri andmete teabevahetuse vajadus ja proportsionaalsus

Ühelt poolt:

- Isikuandmete vahetus on põhjendatud vajadusega tagada kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal kõrge ohutustase.
- Ettepaneku eesmärgiks on kompenseerida teabevahetust käsitlevate sätete tungivat puudumist seni, kuni uut andmevahetussüsteemi pole loodud. See loob liikmesriikidele juriidilise kohustuse viivitamatult vahetada karistusregistri andmeid.
- Kuritegevuse ennetamise ja kuritegude vastu võitlemise üldistes huvides võib teataval asjaoludel ja teataval tingimustel osutada vajalikuks kriminaalmenetlusega mitteseotud kolmandate isikute ligipääs karistusregistri andmetele. Nendena võib käsitleda (tulevasi) tööandjaid, kellel on õigus saada teavet süüdimõistvatest kohtuotsustest, mis võivad töö iseloomu tõttu olla olulised või tööandjate nimel teavet koguvaid haldusasutusi.

Teiselt poolt:

- Nagu eespool kirjeldatud, omab ettepanek andmekaitsest mõju, ettepanek ei sisalda vastavalt olemasolevale õiguslikule raamistikule kõiki nõuetekohaseks andmekaitseks vajalikke garantiisid ja ettepanek pole piisavalt täpne, mida aga heterogeenses õiguslikus keskkonnas on vaja.
- Täiendava õigusakti kehtestamise kiireloomulisus on õigustatud vaid teatud raskete kuritegude sooritamise eest (ning mitte kõikide lisas B nimetatud kuritegude sooritamise eest) määratud süüdimõistvate kohtuotsuste puhul. Muudel juhtudel puuduvad tõendid, et 1959. aasta kriminaalasjades vastastikuse õigusabi Euroopa konventsioon pole piisavalt tõhus.
- Lisaks sellele kiirendab ettepanek karistusregistri andmete teabevahetust, põhjalikult hindamata selle andmekaitse tagajärgi. Sellest tulenevalt pole ettepanek proportsionaalne.

D Järeldus

12. Eelnevat analüüsi silmas pidades soovitab Euroopa andmekaitseinspektor piirata karistusregistri andmete teabevahetust käsitlevat nõukogu otsuse ettepanekut karistusregistri andmetega, mis käsitlevad teatud raskete kuritegude sooritamise eest määratud süüdimõistvaid kohtuotsuseid. Lisaks peaks ettepanek täpsustama andmesubjekti kaitsemeetmeid nii, et need vastaksid andmekaitse olemasolevale õiguslikule raamistikule. Miinimumnõudena tuleb tagada, et artiklit 5 kohaldatakse samuti omal algatusel süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitleva teabe edastamise suhtes ning et kohaldatakse siseriiklike õigusaktide kohaselt kehtivaid andmekaitse kaitsemeetmeid.

13. Uue süsteemi, mida nimetatakse Euroopa karistusregistriks, väljatöötamise osana on vaja põhjalikult hinnata selle andmekaitset tagajärgi.

Brüssel, 13. jaanuar 2005

Euroopa andmekaitseinspektor
Peter HUSTINX
