

## EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

**Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise õigusakti kohta: Ettepanek: nõukogu raamotsus, mis käsitleb liikmesriikide karistusregistrite andmete vahetamise liikmesriikidevahelist korraldust ja nende andmete sisu (KOM(2005) 690 lõplik)**

(2006/C 313/12)

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,

võttes arvesse Euroopa andmekaitseinspektorile 19. jaanuaril 2006 saadetud taotlust arvamuse esitamiseks kooskõlas määruse (EÜ) nr45/2001 artikli 28 lõikega 2,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

### I. SISSEJUHATAVAD MÄRKUSED

1. Komisjon saatis Euroopa andmekaitseinspektorile ettepaneku nõukogu raamotsuse kohta, mis käsitleb liikmesriikide karistusregistrite andmete vahetamise liikmesriikidevahelist korraldust ja nende andmete sisu andmekaitseinspektorilt nõu saamiseks vastavalt määruse (EÜ) nr45/2001 artikli 28 lõikele 2. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et raamotsuse preambulas tuleks osutada käesolevale arvamusele.

2. Kõnealuse raamotsusega tunnistatakse kehtetuks nõukogu 21. novembri 2005. aasta otsus 2005/876/JSK, mis käsitleb teabevahetust karistusregistri väljavõtete osas <sup>(1)</sup>. Tegemist on piiratud tähtajaga otsusega, mille ajendiks oli olukorra kiireloomulisus. Euroopa andmekaitseinspektor esitas oma arvamuse nimetatud nõukogu otsuse ettepaneku kohta 13. jaanuaril 2005 <sup>(2)</sup>. Kõnealuses arvamuses käsitleti mõningaid olulisi küsimusi seoses karistusregistri andmete vahetamisega, näiteks vajadus kavandatud instrumendi järele ning selle proportsionaalsus. Euroopa andmekaitseinspektor kritiseeris õigusakti kohaldamisala (selle kohaldamine ei piirdu teatavate tõsiste kuritegudega) ning andmesubjekti kaitse meetmeid sellisel kujul, nagu need olid ettepanekus kavandatud.

3. Neid elemente käsitletakse ka käesolevas arvamus. Käesolevas arvamus võetakse lisaks arvesse asjaolu, et arvamuse aluseks olev ettepanek on põhjalikum ning sellega nähakse ette alalise andmevahetussüsteemi loomine valdkonnas, kus karistusregistrit käsitlevad liikmesriikide seadused suuresti lahknevad.

<sup>(1)</sup> ELT L 322, 9.12.2005, lk 33.

<sup>(2)</sup> ELT C 58, 8.3.2005, lk 3.

4. Käesolevas arvamuses käsitletakse esmalt ettepaneku konteksti. Sisepiirideta Euroopa Liidus on kuritegevusega tõhusalt võitlemiseks vaja vähemalt tihedat koostööd liikmesriikide ametiasutuste vahel. Sellise koostöö ees seisavad siiski märkimisväärsed takistused, mis osalt tulenevad asjaolust, et kuritegevuse vastu võitlemine on eelkõige liikmesriikide pädevuses.

5. Teiseks võtab Euroopa andmekaitseinspektor arvesse, et teabevahetusraamistikku on võimalik luua mitme mudeli kohaselt, mis kõik avaldavad andmekaitsele erinevat mõju. Käesolevas arvamuses arutatakse ettepaneku peamisi elemente — nii üldiselt kui artiklite kaupa — ning seda tehes analüüsitakse põhjalikumalt muu hulgas järgmisi küsimusi:

— Ettepaneku aluseks olevad poliitika valikud. Ettepanek on seotud liikmesriikide kodanike karistusregistriga ning ei näe ette tsentraliseeritud andmebaaside loomist Euroopa tasandil, samuti ei võimalda see ühe liikmesriigi ametiasutustele otsest juurdepääsu teise liikmesriigi andmebaasidele ega koostööd Eurojusti kaudu.

— Andmekaitsealased kaitsemeetmed. Ettepaneku artiklis 9 sätestatakse tingimused isikuandmete kasutamiseks ning käsitletakse kasutamise eesmärgile ning edasisele kasutamisele seatud piiranguid. Ettepanek ei käsitle seost kolmanda samba raames teostatava andmekaitse üldeeskirjadega, nagu on ette nähtud nõukogu raamotsuse ettepanekus kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta.

— Vastutuste jaotus, sest kaasatud võib olla vähemalt kolm liikmesriiki (seda käsitletakse põhjalikumalt edaspidi). Peab valitsema selgus selle osas, milline liikmesriik vastutab muu hulgas andmete karistusregistrisse kandmise eest, nimetatud andmete ajakohastamise, töötlemise ja edasise kasutamise eest. See on eriti tähtis seetõttu, et liikmesriikide selle valdkonna õiguslikku raamistikku ei ühtlustata (seda aspekti rõhutatakse II osas). Selles kontekstis peab samuti olema selge, kuidas on tagatud isikuandmete kasutamise piisav järelevalve.

## II. KONTEKST

6. Euroopa Ülemkogu 25.–26. märtsi 2004. aasta deklaratsioonis terrorismivastase võitluse kohta mainitakse süüdimõistvate kohtuotsuste ja õigustest ilmajätmiste Euroopa registri loomist kui ühte seadusandlikku meetet, mille abil arendada edasi õiguslikku raamistikku, pidades silmas terrorismivastast võitlust.

7. Haagi programmis tundub nii eesmärk kui ambitsioonide tase olevat muutunud. Eesmärgi osas seob Haagi programm ettepaneku süüdimõistvate kohtuotsuste ja õiguste äravõtmise riiklike registrite andmetega, eelkõige seoses seksuaalkurjategijatega. Ambitsioonide osas tehti ettepanek riiklike karistusregistrite andmete vahetamise tõhustamise kohta (kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas, vastastikuse tunnustamise egiidi all).

8. Ettepaneku näol on tegemist ühega paljudest instrumentidest, mille eesmärk on parandada teabevahetust liikmesriikide õiguskaitseorganite vahel. ELi lepingus (eelkõige selle artiklites 29–31) sätestatakse, et kolmandas sambas mängivad kesksel rollil liikmesriikidevahelise koostöö tihendamise instrumendid. Kolmas sammad on seega esmajärjekorras vastastikuse usalduse ja vastastikuse tunnustamise ning tunduvalt vähemal määral riiklike õigusnormide ühtlustamise raamistikuks. Ettepanek on seega seotud ELi lepingu VI jaotise eesmärkidega. Kuid kuna olulisimad pädevused jäävad liikmesriikide valdusse, tuleb erilist tähelepanu pöörata uue õigusakti tõhususele, võttes arvesse pädevuste erinevaid tasandeid.

9. Ettepanekut tuleb täiendavalt hinnata karistusregistri andmete vahetamiseks olemas oleva õigusliku raamistiku valguses. Peamiseks õiguslikuks vahendiks on kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsioon aastast 1959. Ettepaneku eesmärk ei ole konventsiooniga kehtestatud teabevahetussüsteemi põhjapanevalt muuta. Vastupidi, selle eesmärk on muuta olemasolev süsteem tõhusamaks, muu hulgas süüdimõistvate kohtuotsuste elektroonse andmevahetussüsteemi loomiseks raamistiku kehtestamisega.

10. Kuid takistused karistusregistri andmete tõeliselt tõhusaks vahetamiseks liikmesriikide vahel tulenevad liikmesriikide vahel eksisteerivatest keelelistest erinevustest ning erinevustest tehnoloogilises ja õiguslikus raamistikus. Karistusregistreid käsitlevate riiklike õigusaktide vahel puudub ilmselgelt ühtsus. Erinevused riiklikes õigusaktides eksisteerivad nii karistusregistritesse kantavate süüdimõistvate kohtuotsuste, süüdimõistvate kohtuotsuste karistusregistrites hoidmise tähtaegade kui kolmandatele isikutele karistusregistritest edastamisele kuuluva teabe ja selle edastamise aluseks olevate eesmärkide osas. Sellega seoses võib viidata Euroopa andmekaitseinspektori tähelepanekutele, mis esitati arvamuses nõukogu raamotsuse ettepaneku kohta, mis käsitleb teabevahetust vastavalt kättesaadavuse põhimõttele <sup>(3)</sup>. Teabe tõhusa leidmise ja sellele juurdepääsu tagamiseks on vaja lisameetmeid (vt samuti käesoleva arvamuse punktid 50–54).

### Isikuandmete kaitse üldine raamistik

11. Ettepanekus ei käsitleta isikuandmete kaitse küsimust põhjalikult. Konkreetset andmekaitsega tegelevad vaid üksikud sätted. See on mõistetav, kuna ettepaneku põhjenduses 10 osutatakse selgesõnaliselt nõukogu raamotsusele (ettepanekule) kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. Nimetatud raamotsus oleks tõepoolest kohaldatav kui *lex generalis* karistusregistri andmete vahetamise raames teostatavate töötlemistoimingute suhtes, samas kui kõnealuses ettepanekus sätestatud konkreetsemad andmekaitse sätted toimiksid kui *lex specialis*. Näiteks, juurdepääsu reguleerivad eeskirjad on soodsamad andmesubjekti jaoks (vt käesolevas arvamuses esitatud märkuseid artikli 9 kohta).

12. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab sellise lähenemise heaks, nagu rõhutati ka varasemates arvamustes <sup>(4)</sup>. Sellegipoolest jätkuvad Euroopa Parlamendis ja nõukogus arutelud isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse ettepaneku üle ning samuti on lahendusest kaugel sellised olulised küsimused nagu kohaldamisala ja kolmandatele riikidele edastamise kaitsemeetmed. Sellisel olukorral on olulised tagajärjed käesoleva arvamuse aluseks oleva ettepaneku hindamiseks.

13. Esiteks tähendab see seda, et kõnealune ettepanek ei suuda iseenesest tagada isikuandmete piisava kaitse karistusregistri andmete vahetamise raames. Seetõttu rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor, et kõnealune nõukogu raamotsus ei tohiks jõustuda enne isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse jõustumist. Sellise järjestuse tagamiseks tuleks ettepaneku ühte viimastest artiklitest lisada erisäte.

14. Peale selle on äärmiselt raske hinnata kõnealuses ettepanekus sätestatud andmekaitse kaitsemeetmeid ilma selge ja kindla ettekujutuseta andmekaitset kolmandas sambas reguleerivatest üldeeskirjadest. Kõnealune ettepanek näeb näiteks ette isikuandmete edastamise kolmandatele riikidele, kuid — eeldades, et üldeeskirjad sätestatakse isikuandmete kaitset käsitlevas nõukogu raamotsuses — sellega kehtestatakse üksnes mõned konkreetsemad, kuigi osalised, kaitsemeetmed (vt märkusi artikli 7 juurde). Üldiselt mõjutavad karistusregistri andmete vahetamisega seotud isikuandmete kaitse meetmeid otseselt olulised muudatused, mida tehakse nõukogu läbirääkimiste tulemusena viimati nimetatud nõukogu raamotsuse kohaldamisala ja sisu osas. Euroopa andmekaitseinspektor soovib nõukogul hoolikalt siduda arvamuse aluseks oleva ettepaneku üle peetavad läbirääkimised isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse üle peetavate läbirääkimistega.

### III. ETTEPANEKU PEAMISED ELEMENDID

15. Esiteks, ettepanek ei käsitle kolmandate riikide kodanike kohta liikmesriikides tehtud süüdimõistvaid kohtuotsuseid. Arusaadaval põhjustel ei saa kavandatav süsteem sellistel juhtudel töötada, kuna Euroopa Liidu õigust ei kohaldata kolmandate riikide suhtes.

<sup>(3)</sup> 28. veebruari 2006. aasta aramus (ELT C 116, lk 8); arvamust käsitletakse lähemalt III osas.

<sup>(4)</sup> Eelkõige 19. detsembri 2005. aasta aramus, mis käsitleb nõukogu raamotsuse ettepanekut isikuandmete kaitse kohta, mida töödeldakse vastavalt kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames (ELT C 47, 25.2.2006, lk 27), ning 20. jaanuari 2006. aasta aramus nõukogu otsuse ettepaneku kohta, mis käsitleb liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavate ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja teiste raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel (ELT C 97, 25.4.2006, lk 6).

16. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et teatavas ulatuses tagavad olemasolevad õiguslikud vahendid teabevahetuse seoses süüdimõistetud kolmandate riikide kodanikega. Eelkõige tagab kohustus sisestada Schengeni infosüsteemi teatavaid andmeid nimetatud isikute kohta <sup>(5)</sup> selle, et teatavaid süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlev teave on kättesaadav kogu Euroopa Liidu territooriumil. Samuti näeb Europoli konventsiooni artikliga 7 loodud infosüsteem ette andmevahetuse muu hulgas ka süüdimõistetud isikute kohta. Nimetatud olemasolevate instrumentide kohase isikuandmete kogumise eesmärgid ei ole siiski samad, milleks isikuandmeid karistusregistrisse kantakse. Nimetatud olemasolevate instrumentide kohaselt kogutud andmete kasutamine kriminaalmenetluse raames ei oleks seega alati kooskõlas eemärgi piiramise põhimõttega.

17. Lisaks, ei taga olemasolevad õigusaktid seda, et vahetada on võimalik kõikide karistusregistrite teavet, eelkõige teavet isikute kohta, kes ei kuulu Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklite 95 ja 96 määratluse alla. Peale selle ei ole selge selliste kodanike õiguslik olukord. Näiteks, tunnistatakse artikli 14 lõike 4 kohaselt kehtetuks 21. novembri 2005. aasta otsus <sup>(6)</sup>, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes.

18. Kolmandate riikide kodanike jaoks oleks vaja alternatiivset süsteemi. Seletuskirja kohaselt pooldasid liikmesriigid kolmandate riikide kodanikest süüdimõistetud isikute loetelu koostamist. Komisjon on teatanud, et esitab ettepaneku nimetatud isikuid käsitlevate süüdimõistvate kohtuotsuste alase teabevahetuse kohta 2006. aasta neljandas kvartalis. Euroopa andmekaitseinspektor hindab nimetatud ettepanekut pärast selle vastuvõtmist.

19. Teiseks, ettepanek ei sisalda Euroopa karistusregistri ega ühegi teise sellekohase andmebaasi loomist Euroopa tasandil. Ettepaneku peamine mõju seoses andmebaasidega on see, et tuleb tsentraliseerida olemasolevad riiklikud karistusregistrid, lisada teises liikmesriigis süüdimõistetud kodanikke käsitlev teave ning tuleb luua ja välja arendada liikmesriikidevahelist teabevahetust hõlbustavad tehnilised süsteemid. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab asjaolu, et ettepanek ei edenda andmebaaside tingimusteta vastastikkust sidumist ja seega andmebaaside võrgustikku, mille üle oleks raske järelevalvet teostada <sup>(7)</sup>.

20. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab kolmandaks, et ettepanek näib üldiselt loovat piisava ja *a priori* tõhusa andmevahetussüsteemi, ning toonitab eelkõige ettepaneku järgmiseid olulisi elemente.

21. Ettepaneku artikli 4 lõike 2 kohaselt peab liikmesriik, kes teeb süüdimõistva kohtuotsuse teise liikmesriigi kodaniku suhtes ja sisestab selle oma karistusregistrisse, teavitama sellest teist liikmesriiki. Artiklis 5 sätestatakse, et isiku kodakondsusjärgne liikmesriik säilitab nimetatud teabe, et seda saaks vastava taotluse korral edastada (kolmandale) liikmesriigile kriminaalmenetluses või — rangeid tingimusi järgides — muul eesmärgil kasutamiseks. Kui selline taotlus esitatakse, edastab liikmesriik, kelle kodanik isik on, teatava teabe (artiklid 6 ja 7).

22. Süsteemi töö tagamiseks sisaldab ettepanek lisasätteid, millest olulisim on kohustus määrata keskasutus (või teatud eesmärkidel täiendav keskasutus), kes vastutab teabe edastamise ja säilitamise eest. Sellega seoses osutab Euroopa andmekaitseinspektor samuti artiklitele 10 ja 11. Artikliga 10 nähakse ette põhjalik keelerežiim ning artikliga 11 standardne teabevahetusviis, millest pärast üleminekuperioodi lõppu saab kohustus kasutada andmevahetuseks standardset vormi ja edastada andmeid elektroonselt. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab neid olulisi sätteid. Teabevahetust edendav õigusakt peab sisaldama lisameetmeid, et tagada teabe tõhus leidmine ja sellele juurdepääs.

<sup>(5)</sup> Vt eelkõige 14. juunil 1985. aasta Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta sõlmitud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikleid 95 ja 96, EÜTL 239, 22.9.2000, lk 19.

<sup>(6)</sup> Vt käesoleva arvamuse punkt 2.

<sup>(7)</sup> Selle kohta vt samuti Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse nõukogu raamotsuse ettepaneku kohta, mis käsitleb teabevahetust vastavalt kättesaadavuse põhimõttele; viide sisaldub joonealuses märkuses 3.

23. Lisaks rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor, et selline õigusakt vajab erinevate osalejate kohustuste selget määratlemist ning pädevuste piiritlemist riiklikul ja Euroopa tasandil. Sellest ei tohi saada ülemäärane õiguskaitsevahend, vaid sellega tuleks püüda säilitada tasakaal kaalul olevate erinevate huvide, näiteks andmesubjekti ja avaliku julgeoleku huvide vahel. Andmetele juurdepääsu võimalused tuleb piiritleda rangelt määratletud eesmärkidega. Vastasel korral ei ole õigusakt kooskõlas oma eesmärgiga ja on seega vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Üldiselt vastab ettepanek nendele tingimustele, olenemata punktides 37–40 toodud märkustest.

#### IV. ANALÜÜS ARTIKLITE KAUPA

##### Artikkel 2: Mõisted

24. Ettepaneku kohaldamisala ei piirdu tõsiste kuritegude eest tehtud süüdimõistvate kohtuotsustega. Seda kohaldatakse kõigi süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriigi õiguse kohaselt riiklikusse karistusregistrisse kantud süüdimõistvate kohtuotsuste suhtes. Ettepanek laieneb haldusorganite lõplikele otsustele.

25. Selline lai kohaldamisala tuleneb liikmesriikide õiguses esinevatest suurtest erinevustest seoses riiklikusse karistusregistrisse kantavate süüdimõistvate kohtuotsustega. Euroopa andmekaitseinspektori ülesanne ei ole kritiseerida liikmesriikide pädevusi seoses sellega, milliseid süüdimõistvaid kohtuotsuseid, sealhulgas kriminaalkohtus edasikaebamisele kuuluvaid haldusorganite otsuseid, nad karistusregistrisse sisestavad. Euroopa andmekaitseinspektor tuleb siiski meelde oma 13. jaanuari 2005. aasta arvamust (vt käesoleva arvamuse punkti 2), milles ta järeldas, et süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlev teabevahetus peaks piirduma teatavate raskete kuritegudega. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab kahetsust selle üle, et ühenduse seadusandja ei põhjenda ei seletuskirjas ega muudes ametlikes dokumentides, miks teabevahetust käsitlevat kõnealust ettepanekut ei saa piirata tõsisemate kuriteoliikidega. See peaks aitama selgitada, miks on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval ühisel alal vaja sellist laia kohaldamisala, ning see ei väljuks proportsionaalsuse põhimõttega kehtestatud piiridest.

##### Artikkel 3: Keskasutus

26. Keskasutuse määramine on selles valguses oluline. Kuigi see hõlmab kõigis liikmesriikides süüdimõistetud isikute tsentraliseeritud andmebaasi, tagab see samas eripädevusega asutuse selge vastutuse karistusregistri andmete töötlemisel ning muudab vähe tõenäoliseks, et teatavate isikute süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlevat teavet taotletakse vales ametiasutusest, mis omakorda võib põhjustada isikuandmete tarbetut liikumist. Loomulikult on eelduseks, et keskasutuse ülesanded on selgelt määratletud.<sup>(8)</sup> Üldiselt näib ettepanek seda punkti täitvat. See annab ka riiklikele andmekaitseasutustele võimaluse tõhusalt ja suhteliselt lihtsalt töötlemist kontrollida. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et sellist kontrolli ei mõjuta oluliselt olukord, kui liikmesriik kasutab artiklis 3 sätestatud võimalust määrata liikmesriigis rohkem kui üks asutus.

27. Seoses artikli 3 lõikega 2 teeb Euroopa andmekaitseinspektor ettepaneku avaldada määratud asutuste nimekiri *Euroopa Liidu Teatajas*. See parandaks süsteemi läbipaistvust.

28. Lisaks seab Euroopa andmekaitseinspektor küsimuse alla, miks peaks nõukogu peasekretariaat teavitama Eurojusti asutuste määramisest. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb sellise teavitamise vajalikkuses, eriti kuna Eurojust ei oma süsteemis mingit rolli vastavalt kõnealusele ettepanekule.

##### Artiklid 4 ja 5: Süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmeriigi ning isiku kodakondsusjärgse liikmeriigi kohustused

29. Artikliga 4 nähakse ette süüdimõistva otsuse teinud liikmeriigi kohustus teatada süüdimõistvast kohtuotsusest liikmesriiki, kelle kodanik süüdimõistetud on. Viimati nimetatud liikmeriigi keskasutus säilitab seejärel nimetatud teabe kooskõlas artiklis 5 sätestatud kohustusega.

<sup>(8)</sup> Sama teema kohta vt 15. mai 2006. aasta arvamust, mis käsitleb nõukogu määruse ettepanekut kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise ning koostöö kohta ülalpidamiskohustuste küsimustes (KOM(2005) 649 lõplik).

30. Andmete karistusregistris säilitamise perioodi osas näib ettepanek kohaldavat süüdimõistva kohtuotsuse teinud riigi põhimõtet. Tõepoolest, süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitleva teabe edastamine hõlmab samuti ajavahemikku, mille jooksul süüdimõistvat kohtuotsust hoitakse süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriigi karistusregistris kooskõlas nimetatud riigi õigusnormidega. Mis tahes hilisemad meetmed, mis mõjutavad teabe säilitamise tähtaega, kuuluvad samuti edastamisele. Teavet saav liikmesriik peaks seega andmed sellele vastavalt kustutama. See mehhanism näib samuti kehtivat juhul, kui teavet saava liikmesriigi õigusnormid võimaldavad üksnes lühemat säilitusperioodi. Sama mehhanism on kehtestatud seoses karistusregistris sisalduvate andmete muutmise ja kustutamise: süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriik teavitab muudatustest ning liikmesriik, mille kodanik süüdimõistetud isik on, peab oma registreid sellele vastavalt ajakohastama.

31. Teisisõnu, süüdimõistva kohtuotsuse teinud riiki võib lugeda andmete omanikuks. Isiku kodakondsusjärgne liikmesriik säilitab andmeid nimetatud liikmesriigi nimel. Euroopa andmekaitseinspektor soovib ettepaneku tekstis või põhjendustes selgitada sellist "omandi" põhimõtet, mis viib ka vastutuste selge jagamiseni.

32. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab mehhanismi kui sellist, sest see garanteerib õigsuse, tagades isikuandmete kiire ajakohastamise ning selle, et neid ei kasutata, kui nad on vananenud (vt samuti ettepaneku artikli 5 lõiget 3). Karistusregistri andmete õigsus on veelgi olulisem juhtudel, kui teavet tuleb mitmeid kordi edastada ja tõlkida.

33. Andmete õigsuse tagamiseks ka artikli 7 kohaste hilisemate edastuste jooksul soovib Euroopa andmekaitseinspektor kehtestada süüdimõistetud isiku kodakondsusjärgse riigi keskasutusele kohustus teavitada sellistest ajakohastamistest/kustutamistest ka selliste teiste liikmesriikide ja kolmandate riikide keskasutusi, kes on teavet taotlenud enne selle ajakohastamist või kustutamist. Lisaks peaks viimati nimetatud liikmesriikide keskasutused olema kohustatud teavet ajakohastama/kustutama ning hoiduma vananenud teabe kasutamisest. Need kohustused peaksid soodustama paremat järelevalvet isikuandmete kasutamise tingimuste täitmise üle (vt märkuseid artikli 9 kohta).

34. Lõpetuseks, artikli 4 lõikes 2 käsitletakse mitme liikmesriigi kodakondsusega isikute eriolukorda. Nimetatud juhtudel edastatakse süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlev teave kõigile asjaomastele liikmesriikidele. Vajadus sellise mitmekordse edastamise järele on selge. Sellistel juhtudel on iseenesest mõistetavam, kui tähtis on mehhanismide olemasolu, mis tagavad andmete õigsuse kõigis andmebaasides.

#### **Artiklid 6 ja 7: Päringud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, vastus sellistele päringutele ning teabe edastamine kolmandatele riikidele**

35. Samuti on vaja selgelt jagada ja määratleda kohustused, pidades silmas päringu teinud kolmanda liikmesriigi osalemist. Artiklid 6 ja 7 käsitlevad selliseid päringuid.

36. Artiklis 7 määratakse kindlaks, millistel juhtudel edastatakse või võib edastada süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlevat teavet päringu teinud liikmesriigi keskasutusele. Samuti määratakse selles kindlaks, millist teavet edastatakse. Lisaks nähakse artikliga 7 ette võimalus edastada süüdimõistvaid kohtuotsuseid käsitlevat teavet kolmandatele riikidele. Kõiki nimetatud aspekte tuleb hoolikalt hinnata.

37. Tuleb märkida, et andmete edastamise kohustus on sätestatud ainult juhul, kui päring karistusregistri andmete saamiseks esitatakse kriminaalmenetluses kasutamise eesmärgil, vastavalt artikli 7 lõikes 1 toodud andmekategooriatele. Kui aga karistusregistri teavet taotletakse muudel eesmärkidel, vastab isiku kodakondsusjärgne liikmesriik kooskõlas oma siseriikliku õigusega. Peale selle teeb ta kindlaks, kas nimetatud teavet võib päringu teinud liikmesriigile edastada süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriigi õiguse kohaselt (artikli 7 lõige 2).

38. See muudab süsteemi komplitseerituks, sest kõiki päringuid, mis on tehtud muul eesmärgil kui kriminaalmenetluses kasutamiseks, tuleb lõppkokkuvõttes hinnata kolme erineva õiguspärasuse parameetri alusel: päringu teinud liikmesriigi õigus, süüdimõistetud kodakondsusjärgse liikmesriigi õigus ning süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriigi õigus. Selles segaduses, mis võib peale kriminaalmenetluse õiguse sisaldada sama hästi ka kohaldatavaid riiklikke andmekaitse-eeskirju, peab selgust saama süüdimõistetud kodakondsusjärgse liikmesriigi keskasutus artiklis 8 sätestatud (10päevase) ajavahemiku jooksul.

39. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb, kas selline süsteem on just kõige praktilisem ja tõhusam. Euroopa andmekaitseinspektor nõustub siiski, et teabe edastamist tuleb sellistel juhtudel piirata, nagu on rõhutatud ettepaneku põhjenduses 11. Seda piirangut oleks tõenäoliselt siiski parem saavutada karistusregistri andmete edastamise eesmärkide täpsema piiritlemisega ning sellist teavet lisaks andmesubjektile endale taotleda saavate isikute kategooriate piiritlemisega Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks muudel isikutel kui andmesubjektidel lubada seadusega nimetatud teavet taotleda üksnes erandjuhtudel.

40. Seetõttu soovib Euroopa andmekaitseinspektor mehhanismi lihtsustada ning näha ette kriminaalmenetluse raamest välja jäävate selliste eesmärkide piiritletud ja täpsem definitsioon, milleks teavet on võimalik taotleda; samuti tuleks piiritleda isikute kategooriaid, kes võivad nimetatud teavet taotleda.

41. Artikli 6 lõikes 2 käsitletakse spetsiifilist küsimust. Selles sätestatakse võimalus, mille kohaselt võib huvitatud isik pöörduda enda kohta käivate karistusregistri andmete saamiseks liikmesriigi keskasutuse poole eeldusel, et taotluse esitaja on või on olnud päringu teinud või saanud liikmesriigi alaline elanik või kodanik. Seda sätet tuleb vaadelda koos andmesubjekti üldisema õigusega omada juurdepääsu tema kohta käivatele isikuandmetele, samuti seoses nõukogu raamotsuse ettepanekuga isikuandmete kaitse kohta, mida töödeldakse vastavalt kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö raames.

42. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab seda sätet sellisel määral, mil ettepanek võimaldab andmesubjektidel kasutada oma õigust mitte üksnes otseselt andmeid valdava keskasutuse poole pöördudes, vaid ka kaudselt oma elukohajärgse liikmesriigi keskasutuse kaudu. Kõnealusel *lex specialis*'es sisalduvad soodsamad sätted ei või siiski mingil moel piirata andmesubjekti põhiõiguseid ega tekitada andmesubjektis segadust seoses tema õigustega. Selle punktiga seoses soovib Euroopa andmekaitseinspektor, et isiku elukohaliikmesriigi keskasutus *peab esitama* (mitte *võib esitada*) teise liikmesriigi keskasutusele päringu.

43. Lisaks käsitleb Euroopa andmekaitseinspektor artikli 7 lõiget 3, mis käsitleb kolmandate riikide edastatud teavet ning teabe edastamist kolmandatele riikidele. Säte sisaldab konkreetseid kaitsemeetmeid, mille eesmärk on tagada, et andmevahetus kolmandate riikidega ei kahjustaks Euroopa Liidu territooriumil toimuvat andmevahetuse kaitsemeetmeid. Säte iseenesest on rahuldav.

44. Nimetatud sätet tuleks siiski hinnata seoses nõukogu raamotsuse ettepaneku (kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta) artikliga 15. Viimati nimetatud ettepaneku artikkel 15 on üks peamisi nõukogu arutelude teemasid ning ei ole iseenesest mõistetav, et nimetatud artikkel säilitatakse nõukogu raamotsuse lõplikus versioonis. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et kui isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse üle peetavate läbirääkimiste käigus otsustatakse kohaldamisalast jätta välja isikuandmete kolmandatele riikidele edastamist käsitlevad eeskirjad, tuleks käesoleva arvamuse aluseks oleva ettepanekuga näha ette täpsemad eeskirjad isikuandmete edastamiseks kolmandatele riikidele, eesmärgiga järgida andmekaitse aluspõhimõtteid ning samuti Euroopa Nõukogu konventsiooni 108 lisaprotokolli, mis käsitleb järelevalveasutusi ja andmete liikumist üle piiride.

### **Artikkel 9: Isikuandmete kasutamise tingimused**

45. Karistusregistri andmete vahetamine kuulub nõukogu raamotsuse (kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta) kohaldamisalasse pärast raamotsuse vastuvõtmist<sup>(9)</sup>. Sama kehtib karistusregistrite endi kohta, eeldusel et nimetatud nõukogu raamotsuse kohaldamisala ei piirata isikuandmetega, mida vahetati liikmesriikide vahel. Vastavalt nõukogu raamotsusele kontrollivad isikuandmete töötlemist riiklikud andmekaitseasutused.

<sup>(9)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori avamust, millele on osutatud joonealusel märkuses 4.

46. Käesoleva arvamuse aluseks oleva ettepaneku artiklites ei osutata nõukogu raamotsusele. Vajadus sellise viite järele puudub, kuna viimast kohaldatakse automaatselt. Artiklis 9 sätestatakse isikuandmete kasutamise tingimused. Seoses andmekaitse üldiste kaitsemeetmetega tuleb seda vaadelda *lex specialis*'ena. Artiklis 9 täpsustatakse andmete kasutamise võimalikud eesmärgid. Artikli 9 lõige 1 sisaldab selget põhireeglit. Kriminaalmenetluse eesmärgil taotletud andmeid võib kasutada üksnes selle konkreetse menetluse jaoks, milleks neid taotleti. Artikli 9 lõige 2 sisaldab sarnast reeglit kriminaalmenetluse väliselt taotletud andmete kohta. Nimetatud säte vajab siiski selgitamist, kuna selles eeldatakse, et andmeid saab taotleda üksnes muude kohtumenetluste (või samalaadsete menetluste) jaoks, kuigi artikkel 7 sellist piirangut ei maini. Tuleks täpsustada, millised muud eesmärgid on artiklite 7 ja 9 kohaselt lubatud (vt samuti märkuseid artikli 7 kohta).

47. Artikli 9 lõikega 3 antakse päringu teinud liikmesriigile võimalus kasutada andmeid avalikku julgeolekut ähvardava otsese ja tõsise ohu ärahoidmiseks. Euroopa andmekaitseinspektor nõustub, et sellistel erakorralistel asjaoludel tuleks nende andmete kasutamist lubada. Tuleks siiski tagada, et andmekaitseasutused saavad sellist erakorralist kasutamist kontrollida. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seetõttu lisada ettepanekule vastavasisuline säte, näiteks kohustus teavitada riiklikku andmekaitseasutust andmete sellisest kasutamisest.

48. Järelevalve: teavet säilitab isiku kodakondsusjärgse liikmesriigi keskasutus. Järelevalvet teostab nimetatud liikmesriigi andmekaitseasutus kooskõlas raamotsusega, mis käsitleb andmekaitset kolmanda samba raames (kui see vastu võetakse ja jõustub). Nimetatud liikmesriigi keskasutus ei saa siiski olla vastutav andmete kvaliteedi eest, sest ta sõltub äärel määral süüdimõistva liikmesriigi edastatud teabest. On selge, et see avaldab mõju järelevalve tõhususele.

49. Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse kohaselt peaks ettepanek käsitlema lisaks keskasutuste vahelisele koostööle ka koostööd liikmesriikide andmekaitseasutuste vahel. Euroopa andmekaitseinspektor soovib lisada artiklile 9 sätte, milles andmekaitseasutusi julgustatakse tegema üksteisega aktiivset koostööd<sup>(10)</sup>, et tagada andmekaitseaspektide tõhus järelevalve, eelkõige andmete kvaliteedi osas.

### Artiklid 10 ja 11: Keeled ja vormid

50. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab nimetatud täiendavaid sätteid, sest andmete liikmesriikidevahelise vahetamise süsteemi tõhusus teenib ka andmekaitse huve.

51. Asjakohane keelerežiim on süsteemi tõhususe seisukohalt äärmiselt oluline. Kuigi Euroopa andmekaitseinspektor on täiesti teadlik keelte võrdõiguslikkuse põhimõttest ning konkreetsete keelerežiimide tundlikkusest Euroopa koostöövõrgustikus, tekkis tal kahtlusi seoses ettepaneku artiklis 10 ette nähtud keelerežiimiga. Artiklis 10 väljendatud põhireegel on, et teavet vahetatakse päringu saanud liikmesriigi ametlikus keeles. See on mõistlik, kuna juriidilised tekstid ja õiguslikud piirangud ei säilita tõlkes alati üheselt mõistatavuse. Praeguses 25 liikmesriigiga Euroopa Liidus muudaks selle põhireegli järgimine süsteemi toimimatuks.

52. Artikli 10 kolmanda lõigu kohaselt võib liikmesriik teatada, et aktsepteerib teisi keeli. On selge, et nimetatud lõigu eesmärk on soodustada teabevahetust ühes või mõnes keeles, mis on Euroopa Liidus laiemalt teada. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et nimetatud lõik tuleks sõnastada selliselt, et see tagaks tegelikult toimiva keelerežiimi, näiteks kohustades liikmesriike aktsepteerima teavet keeles, mis on Euroopa Liidu territooriumil laiemalt teada. Nagu juba eespool mainitud, see on süsteemi tööle hakkamise tingimuseks.

53. Standardvormi kasutamine aitab veelgi parandada andmete kvaliteeti. Sellist vormi kasutades saab välistada karistusregistri andmete sisu ebaselguse, mis tõstab andmete kvaliteeti. Ebaselguse kõrvaldamisega kaob ka oht, et liikmesriikide ametiasutused taotleavad rohkem teavet kui on hädavajalik.

<sup>(10)</sup> Sellise sätte võiks modelleerida SIS II ettepanekus sisalduva sarnase sätte järgi, kuigi Euroopa andmekaitseinspektori rolli mainimata.



54. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab seetõttu kahetsust, et vormi kohustuslikku kasutamist on võimalik edasi lükata suhteliselt pika üleminekupeeriodi jooksul. Esiteks, vorm (jmt) kehtestatakse komiteemenetlusega, seadmata ajalist piirangut nimetatud küsimuses otsuse tegemiseks. Teiseks, liikmesriikidel on pärast vormi kehtestamist aega kolm aastat, enne kui neil tekib kohustus seda kasutada (artikli 11 lõige 6). Andmekaitseinspektor soovitab:

- lisada vormi väljatöötamine raamotsusesse endasse;
- kehtestada komiteemenetlusega tehnilised spetsifikatsioonid selge tähtaja jooksul;
- kaotada liikmesriikidele ühise vormi rakendamiseks ette nähtud üleminekupeerioid või piirata selle kestust ühe aastaga, kui see on tehniliselt teostatav.

## V. JÄRELDUSED

55. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab ettepaneku aluseks olevaid poliitika valikuid. Üldiselt võetakse ettepanekus arvesse takistusi karistusregistri andmete tõeliselt tõhusaks vahetamiseks liikmesriikide vahel, mis tulenevad liikmesriikide vahel eksisteerivatest keelelistest erinevustest ning erinevustest tehnoloogilises ja õiguslikus raamistikus, eelkõige järgmise kaudu:

- määratledes süüdimõistva kohtuotsuse teinud liikmesriigi kui andmete “omaniku”, kes vastutab nende kvaliteedi eest;
- sätestades kohustuse määrata igas liikmesriigis keskasutus;
- nähes ette täiendavad meetmed, mille eesmärk on tagada, et teavet on tõhusalt võimalik leida ja sellele on võimalik tõhusalt juurde pääseda.

56. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et Euroopa Parlamendis ja nõukogus jätkuvad arutelud isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse ettepaneku üle ning samuti on lahendusest kaugel sellised olulised küsimused nagu kohaldamisala ja kolmandatele riikidele edastamise kaitsemeetmed. Euroopa andmekaitseinspektor soovitab:

- kõnealune nõukogu raamotsus ei tohiks jõustuda enne isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse jõustumist;
- nõukogu peaks hoolikalt siduma arvamuse aluseks oleva ettepaneku üle peetavad läbirääkimised isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse üle peetavate läbirääkimistega; kui isikuandmete kaitset käsitleva nõukogu raamotsuse üle peetavate läbirääkimiste käigus otsustatakse kohaldamisalast jätta välja isikuandmete kolmandatele riikidele edastamist käsitlevad eeskirjad, tuleks käesoleva arvamuse aluseks oleva ettepanekuga näha ette täpsemad eeskirjad isikuandmete edastamiseks kolmandatele riikidele.

57. Euroopa andmekaitseinspektor soovitab mehhanismi lihtsustada ning näha ette kriminaalmenetluse raamest välja jäävate selliste eesmärkide piiritletud ja täpsem definitsioon, milleks teavet on võimalik taotleda; samuti tuleks piiritleda isikute kategooriaid, kes võivad nimetatud teavet taotleda. Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks muudel isikutel kui andmesubjektidel lubada seadusega nimetatud teavet taotleda üksnes erandjuhtudel. Ettepanekusse tuleks lisada säte, mis võimaldab andmekaitseasutustel sellist erakorralist kasutamist kontrollida.

58. Euroopa andmekaitseinspektor soovitab ettepaneku tekstis või põhjendustes selgitada “omandi” põhimõtet ning kehtestada süüdimõistetud isiku kodakondsusjärgse riigi keskasutusele kohustus teavitada andmete ajakohastamistest/kustutamistest ka selliste teiste liikmesriikide ja kolmandate riikide keskasutusi, kes on teavet taotlenud enne selle ajakohastamist või kustutamist.

59. Euroopa andmekaitseinspektor palub ühenduse seadusandjal põhjendada, miks ei saa kõnealust ettepanekut piirata tõsisemate kuriteoliikidega, võttes muu hulgas arvesse proportsionaalsuse põhimõttega kehtestatud piiranguid.

60. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab artiklites 10 ja 11 sisalduvaid täiendavaid sätteid eeldusel, et:
- artikkel 10 sõnastatakse selliselt, et see tagab tegelikult toimiva keelerežiimi;
  - artiklit 11 muudetakse selliselt, et see näeks ette vormi väljatöötamise raamotsuses eneses, tehniliste spetsifikatsioonide kehtestamise komiteemenetluse abil selge tähtaja jooksul ning kaotaks liikmesriikidele ühise vormi kasutuselevõtmiseks ette nähtud üleminekuperioodi või lühendaks seda ühele aastale, kui see on tehniliselt teostatav.
61. Täiendavad soovitusel Euroopa andmekaitseinspektori väljendatud mureküsimate kohta:
- artikli 3 lõige 2: Miks peaks nõukogu peasekretariaat teavitama Eurojusti asutuste määramisest?
  - Artikli 6 lõige 2: Isiku elukohaliikmesriigi keskasutus *peab esitama* (mitte *võib esitada*) teise liikmesriigi keskasutusele päringu.
  - Artikkel 9: Tuleks lisada säte, milles andmekaitseasutusi julgustatakse tegema üksteisega aktiivset koostööd.

Brüssel, 29. mai 2006

Peter HUSTINX  
*Euroopa andmekaitseinspektor*

---