

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta neuvoston päätökseksi rikosrekisteritietojen vaihtamisesta (KOM(2004) 664 lopullinen, 13.10.2004)

(2005/C 58/03)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/20012 ja erityisesti sen 41 artiklan,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

A. Johdanto

1. Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon (kolmas pilari). Euroopan tietosuojavaltuutettu ei anna lausuntoja ainoastaan EY-sopimuksen puitteissa tehdyistä säädösehdotuksista vaan myös kolmannen pilarin alaan kuuluvista ehdotuksista. Euroopan tietosuojavaltuutetun yleinen tehtävä on varmistaa, että perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan henkilötietojen käsittelyssä, mikä ei ole helppoa, jos sellainen tärkeä alue kuin kolmas pilari ei kuulu mukaan. Osa tehtävää on korostaa yhdenmukaisuutta yksilöiden suojelun tasossa erilaisilla asioita koskevilla oikeusaloilla.
2. Komissio ei ole pyytänyt Euroopan tietosuojavaltuutetun lausuntoa asetuksen (EY) N:o 45/2001 mukaisesti. Siksi tietosuojavaltuutettu antaakin lausuntonsa omasta aloitteestaan.

B. Ehdotuksen keskeiset osatekijät tietosuojan kannalta

3. Ehdotus on ajallisesti rajattu. Sen on tarkoitus olla ratkaisu tietojen vaihtoa koskevien säännösten puuttumiseen, kunnes uusi tietojen vaihdon järjestelmä on perustettu. Se sisältää lyhyesti sanottuna kaksi uutta säännöstä:

- 3 artiklassa säädetään oma-aloitteisesta toisen jäsenvaltion kansalaisia koskevista tuomioista ilmoittamisesta (kyseisille jäsenvaltioille).
- 4 artikla koskee tietojenvaihtoa rikostuomioita koskevista tietopyynnöistä.

Kumpikin säännös on peräisin keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevasta eurooppalaisesta yleissopimuksesta (Euroopan neuvosto, 1959) sekä vuoden 2000 yleissopimuksesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa, joka ei ole tullut vielä voimaan. Tekstin tärkein uutuus on, että tietojenvaihdon olisi tapahduttava lyhyessä ajassa ja järjestäytyneellä tavalla. Lisäksi jäsenvaltioiden on nimettävä keskusviranomainen.

4. Ehdotuksen perusteena on kiireellisyys. Perusteluissa mainitaan joitakin traagisia tapauksia esimerkiksi voimassa olevien säännösten huonosta toiminnasta. Erityisesti voimassa oleva laki velvoittaa ilmoittamaan muille jäsenvaltioille rikostuomioista ainoastaan kerran vuodessa. Tätä ehdotusta käsitellään neuvostossa ensisijaisena. Ehdotus on tarkoitettu väliaikaiseksi; komissio työskentelee eurooppalaisen rikosrekisterin kehittämiseksi tai mahdollisesti vähemmän kauaskantoisen vaihtoehdon kehittämiseksi; nykyisen ehdotuksen perusteluissa mainitaan atk-pohjaisen järjestelmän kehittäminen jäsenvaltioiden väliseen tiedonvaihtoon. Komissio esittelee tulevana kuukausina valkoisen kirjan. Aihe on neuvoston puheenjohtajavaltio Luxemburgin ensisijaisia aiheita.

5. Ehdotus on alaltaan laaja. Se ei rajoitu joistakin tietyistä rikoksista annettuihin tuomioihin. Liitteessä B on vakavien rikosten luettelo, mutta sitä ei ole rajoitettu, ja luettelon jotkin luokat ovat melko epämäärittäviä (kuten esimerkiksi: tieliikennesäännökset). Lisäksi 1 artiklan b kohdassa mainitaan, että eivät ainoastaan tuomiot vaan myös hallintoviranomaisten päätökset kuuluvat ehdotuksen alaan. Tämä tarkoittaa, että ehdotuksen ala on laajempi kuin miksi rikosten ennaltaehkäisy ja torjunnan ala yleensä käsitetään.

Tätä laajaa soveltamisalaa on arvioitava jäsenvaltioiden rikosrekistereitä koskevien erojen taustaa vasten. Eroja on siinä, mitä tuomiota on syötettävä rikosrekistereihin, tuomioiden tietojen rekistereissä säilyttämissaikojen kohdalla ja sen osalta, mitä rekisteritietoja toimitetaan kolmansille osapuolille sekä mitä tarkoituksia varten tietoja voidaan antaa. Lyhyesti sanottuna ehdotus koskee tietojen vaihtoa ja tietojen koordinoitua monimuotoisessa oikeusympäristössä.

6. Ehdotus sisältää tietosuojaa koskevan artiklan, johon sisältyy ainoastaan säännös tietojen vaihdon tarkoitusten rajoittamisesta rikostuomioita koskevien tietopyyntöjen osalta (kuten 4 artiklassa mainitaan).

Tietoja voidaan pyytää paitsi rikosasian käsittelyä varten myös muita tarkoituksia varten (tietoja pyytävän valtion lainsäädännön mukaisesti). Valtio, jolle pyyntö on esitetty, voi tässä tapauksessa rajoittaa tietojenvaihtoa ja pyytää pyynnön esittänyttä jäsenvaltiota kertomaan, mihin tietoja käytetään. Ehdotus ei sisällä säännöksiä, jotka takaisivat rekisteröityjen tietojen kohteelle asianmukaisen kohtelun.

Tietosuojaa koskeva artikla ei koske oma-aloitteista ilmoittamista tuomioista (kuten 3 artiklassa mainitaan), mistä seuraa, että tietojen käyttötarkoitusta ei ole mitenkään rajattu.

C. Vaikutusten arviointi

7. Euroopan tietosuojavaltuutettu on arvioinut ehdotuksen vaikutusta yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaan henkilötietojen käsittelyn osalta. Ehdotuksen luonne huomioon ottaen — ehdotus on ajallisesti rajattu ja sillä on tärkeitä mutta rajallisia vaikutuksia nykyiseen tietosuojan tasoon — arviointi on lyhyt katsaus.

8. Ehdotuksen vaikutusten kuvaus

— Vaikutus nykyiseen tietosuojan tasoon on rajallinen, koska rikosrekistereitä koskevien tietojen vaihtaminen sisältyy jo kansainväliseen sopimukseen, joka sitoo jäsenvaltioita.

— Ehdotus menee kuitenkin pidemmälle kuin voimassa oleva lainsäädäntö sikäli, että siinä on kyseessä välitön laaja-alainen (kyseisiä rikoksia koskeva ja hallintoviranomaisten päätökset sisältävä) tietojenvaihto erityisesti niin, että kussakin jäsenvaltiossa nimetään keskusviranomaisen.

— Ei ole takeita siitä, että kansallisen lain mukaiset tietosuojaa koskevat toimenpiteet, jotka koskevat rikosrekisteritietojen ilmaisemista, soveltuvat aina.

- Tämä on erityisen tärkeää, sillä kyseiset henkilötiedot — rekisteröityjen rikollista taustaa koskevat tiedot — ovat arkaluonteisia. Kyseiset tiedot on lueteltu direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 5 kohdassa. Rikosteritietojen liian laaja käyttö saattaa vaarantaa tuomitun henkilön yhteiskuntaan sopeuttamisen mahdollisuudet, kuten ehdotuksen johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan.

9. Yhteensopivuus voimassa olevien tietosuojaa koskevien lainsäädäntöpuitteiden kanssa

- Ehdotuksen soveltamisala on direktiivin 95/46 soveltamisalan ulkopuolelle jäävä ala. Yleissopimusta 108 ja muita Euroopan neuvoston kansainvälisiä sopimuksia kuitenkin sovelletaan. Tekstiä on tulkittava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 8 artiklan valossa. Ehdotuksen tuloksena ei saa olla tilanne, jossa yksittäinen henkilö jää ilman oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia tietosuojaoikeuksia tai että näitä oikeuksia rajoitetaan asiattomasti.
- Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan tätä tavoitetta ei ole saavutettu.
- Ehdotus ei sisällä takeita siitä, että henkilötietoihin pääsy rajoittuu henkilöihin, joilla on tiettyjä erityis-oikeuksia ja jotka toimivat niin pitkälle kuin mahdollista kansalaisten turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Vaihdetujen henkilötietojen käsittelyä tai edelleen käyttöä ei ole erityisesti rajattu.
- Lisäksi tietosuojaa koskevia suojatoimenpiteitä (5 artiklaan sisältyviä) ei sovelleta oma-aloitteiseen rikostuomioita koskevaan ilmoittamiseen.
- Ehdotuksen liite B saa vielä epäilemään, onko rekisteröidyllä oikeus saada tietoja, sillä lomakkeen tai rikosrekisteriotteen antaminen asianomaiselle henkilölle on vapaaehtoista.

10. Ehdotuksen laatu

- Ehdotus on selkeä ja yksinkertainen, mikä on sinänsä myönteistä lainsäädännön laadun kannalta (katso esimerkiksi yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevat yhteiset suuntaviivat, EYVL [1999] C 73, s. 1).
- Oikeudellinen ympäristö on kuitenkin monimuotoinen. Olennaiset erot kansallisessa lainsäädännössä edellyttävät EY-lainsäätäjän väliintuloa yhdenmukaistamaan tai ainakin koordinoimaan, eräänlaisena tietyn rajoituksen toimivana keskinäisenä tunnustamisen järjestelmänä, joilla turvataan rekisteröidyn oikeudet.

11. Rikosrekisteritietojen vaihtamisen tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus

Yhtäältä:

- Henkilötietojen vaihtamisen oikeutus on tarpeessa taata kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvalla alueella.
- Ehdotuksen oletetaan kattavan tietojenvaihtoa koskevien säännösten puute, kunnes uusi tietojenvaihdon järjestelmä perustetaan. Se velvoittaa jäsenvaltiot vaihtamaan välittömästi rikosrekisteritietoja.
- Yleinen intressi ehkäistä ja torjua rikoksia saattaa edellyttää, että tiettyissä olosuhteissa ja tiettyjen edellytysten vallitessa rikosrekisteritietoihin annetaan pääsy kolmansille osapuolille rikosasiaa koskevan oikeuskäsittelyn ulkopuolella. Voitaisiin ajatella (tulevia) työnantajia, joilla on pääsy työn kannalta merkityksellisiin rikostuomiotietoihin, tai hallintoviranomaisia, jotka keräävät tietoja omiin tarkoituksiinsa.

Toisaalta:

- Kuten edellä olevasta ilmenee, ehdotus vaikuttaa tietosuojaan, ehdotus ei sisällä riittävän tietosuojan kannalta tarpeellisia suojatoimenpiteitä voimassa olevien oikeudellisten puitteiden mukaisesti ja ehdotus ei ole niin täsmällinen kuin olisi tarpeen monimuotoisessa oikeusympäristössä.
- Tarve luoda kiireellisesti jokin muu oikeudellinen väline koskee ainoastaan tiettyjä vakavista rikoksista annettuja tuomioita (eikä kaikkia liitteessä B mainittuja rikoksia). Muissa tapauksissa ei ole näyttöä siitä, etteikö keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva vuoden 1959 eurooppalainen yleissopimus olisi riittävän tehokas.
- Lisäksi ehdotuksella kiirehditään rikosrekisteritietojen vaihtamista ilman, että arvioitaisiin perusteellisesti seurauksia tietosuojan kannalta. Näin ollen ehdotus ei ole oikeasuhtainen.

D. Johtopäätös

12. Edellä olevan perusteella Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa rajaamaan ehdotuksen neuvoston päätökseksi rikosrekisteritietojen vaihtamisesta neuvoston päätökseksi tiettyjä vakavia rikostuomioita koskevien rikosrekisteritietojen vaihtamisesta. Lisäksi ehdotuksessa olisi täsmennettävä rekisteröityä koskevat suojaomenpiteet, jotta se olisi voimassa olevien tietosuoja koskevien oikeuspuitteiden mukainen. Olisi vähintään varmistettava, että 5 artiklaa sovelletaan myös oma-aloitteiseen tuomioista ilmoittamiseen ja että sovelletaan voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisia tietosuoja koskevia suojaomenpiteitä.

13. Osana uuden järjestelmän, eurooppalaisen rikosrekisterin, kehittämistä tarvitaan perusteellista vaikutusten arviointia tietosuojan kannalta.

Tehty Brysselissä 13 päivänä tammikuuta 2005

Peter HUSTINX
Euroopan tietosuojavaltuutettu
