

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotukseen neuvoston puitepäätökseksi rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä jäsenvaltioiden välillä (KOM (2005) 690 lopullinen)

(2006/C 313/12)

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 45/2001 ja erityisesti sen 41 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan tietosuojavaltuutetulle asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti 19 päivänä tammikuuta 2006 esitetyn lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I. ALUSTAVIA HUOMIOITA

1. Komissio lähetti Euroopan tietosuojavaltuutetulle ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä jäsenvaltioiden välillä, jotta tämä antaisi asiasta lausunnon asetuksen 45/2001/EY 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan tämä lausunto olisi mainittava puitepäätöksen johdanto-osassa.

2. Tällä puitepäätöksellä kumotaan rikosrekisteritietojen vaihtamisesta 21 päivänä marraskuuta 2005 tehty neuvoston päätös 2005/876/YOS⁽¹⁾, joka oli aikaansa sidottu ja joka tehtiin kiireelliseen tarpeeseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi kyseistä neuvoston päätöstä koskevan lausuntonsa 13. tammikuuta 2005.⁽²⁾ Lausunnossa käsiteltiin joitakin rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevia tärkeitä kysymyksiä, kuten ehdotetun välineen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautui kriittisesti kyseisen säädöksen soveltamisalaan (sen soveltamista ei ole rajoitettu tiettyihin vakaviin rikoksiin) ja ehdotukseen sisältyviin rekisteröityä koskeviin turvatakeisiin.

3. Näitä seikkoja käsitellään myös tässä lausunnossa. Tässä lausunnossa otetaan lisäksi huomioon se, että esillä oleva ehdotus on paljon pidemmälle viety ja siinä kaavailaan pysyvän tiedonvaihtojärjestelmän perustamista alalla, jossa rikosrekisteritietoja koskeva eri jäsenvaltioiden lainsäädäntö on hyvin erilaista.

⁽¹⁾ EUVL L 322, 9.12.2005, s. 33.

⁽²⁾ EUVL C 58, 8.3.2005, s. 3.

4. Tässä lausunnossa käsitellään aluksi ehdotuksen taustaa. Rikosten tehokas torjunta unionissa, jossa ei ole sisärajoja, edellyttää vähintään jäsenvaltioiden viranomaisten intensiivistä yhteistyötä. Tällaiselle yhteistyölle on kuitenkin huomattavia esteitä, mikä johtuu osittain siitä, että rikosten torjunta kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan.

5. Toiseksi tietosuojavaltuutettu ottaa huomioon sen, että tietojenvaihtojärjestelmän luomisessa voidaan käyttää erilaisia malleja, joilla on erilainen vaikutus tietosuojaan. Tässä lausunnossa käsitellään ehdotuksen pääkohtia — yleisesti sekä artikla artiklalta — ja otetaan huomioon muun muassa seuraavaa:

- Ehdotuksen taustalla olevat toimintapoliittiset valinnat. Ehdotus koskee jäsenvaltioiden kansalaisten rikosrekisteritietoja, eikä siinä säädetä Euroopan tason keskustietokannoista eikä myöskään sallita yhden jäsenvaltion viranomaisille suoraa pääsyä toisten jäsenvaltioiden tietokantoihin tai yhteistyötä Eurojustin kautta.
- Tietosuojaa koskevat turvatakeet. Ehdotuksen 9 artiklassa säädetään henkilötietojen käytön edellytyksistä ja käsitellään niiden tarkoitusta ja jatkokäyttöä koskevia rajoituksia. Ehdotuksessa ei käsitellä sen suhdetta yleisiin kolmannen pilarin tietosuojasääntöihin kuten ehdotuksessa neuvoston puitepäättökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta on tehty.
- Vastuualueiden jakaminen koska asiaan saattaa osallistua ainakin kolme jäsenvaltiota. On oltava selvää, mikä jäsenvaltio vastaa muun muassa tietojen tallentamisesta rikosrekistereihin, näiden tietojen päivittämisestä, niiden käsittelystä ja jatkokäytöstä. Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska kuten II kohdassa todetaan, tämän alan lainsäädäntöä ei ole jäsenvaltioissa yhdenmukaistettu. Tässä yhteydessä on myös oltava selvää, millä tavoin varmistetaan henkilötietojen käytön asianmukainen valvonta.

II. TAUSTA

6. 25. ja 26. maaliskuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston terrorismin torjunnasta antamassa julkilausumassa mainittiin tuomioita ja oikeudenmenetyksiä koskevan eurooppalaisen rekisterin perustaminen yhtenä lainsäädäntötoimenpiteenä, jolla osaltaan luodaan terrorismin torjuntaa koskevia lainsäädäntöpuitteita.

7. Haagin ohjelmassa sekä tavoitteessa että kunnianhimoisuudessa näyttää tapahtuneen muutos. Mitä tavoitteeseen tulee, Haagin ohjelmassa ehdotus kytketään erityisesti seksuaalirikoksia tehneitä henkilöitä koskevien tietojen toimittamiseen tuomioita ja oikeudenmenetyksiä koskevista kansallisista rekistereistä. Kunnianhimoisuutta puolestaan osoittaa ehdotus kansallisten rikosrekisteritietojen vaihdon tehostamiseksi (rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla, vastavuoroisen tunnustamisen puitteissa).

8. Ehdotus on yksi monista säädöksistä, joilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti (erityisesti sen 29–31 artiklat) jäsenvaltioiden välistä tiiviimpää yhteistyötä koskevat välineet ovat keskeisessä asemassa kolmannessa pilarissa. Kolmas pilari tarjoaa näin ensisijaisesti kehyksen vastavuoroiselle luottamukselle ja vastavuoroiselle tunnustamiselle ja paljon rajoitetummin kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiselle. Ehdotus siis liittyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston tavoitteisiin. Koska varsinainen toimivalta kuitenkin säilyy jäsenvaltioilla, uuden säädöksen tehokkuuteen — tilanteessa, jossa on olemassa erilaisia toimivallan tasoja — on kiinnitettävä erityistä huomiota.

9. Ehdotusta on lisäksi arvioitava rikosrekisteritietojen vaihtoa koskeva olemassa oleva säädöstö huomioon ottaen. Tärkein säädös on keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus vuodelta 1959. Ehdotuksen tavoitteena ei ole tehdä perusteellisia muutoksia yleissopimuksella luotuun tiedonvaihtojärjestelmään. Päinvastoin sillä pyritään tehostamaan olemassa olevaa järjestelmää muun muassa luomalla puitteet tietokonepohjaiselle tuomioita koskevalle tiedonvaihdolle.

10. Eri kielet ja jäsenvaltioiden teknisten ja oikeudellisten järjestelmien väliset erot aiheuttavat kuitenkin esteitä todella tehokkaalle jäsenvaltioiden väliselle rikosrekisteritietojen vaihdolle. Rikosrekistereitä koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei selvästikään ole yhdenmukaistettu. Jäsenvaltioiden lainsäädäntö eroaa sen suhteen, minkä tyyppiset tuomiot on merkittävä rikosrekistereihin, mitkä ovat aikarajat tuomioita koskevien merkintöjen säilyttämiselle rikosrekistereissä, mitä rikosrekisteritietoja voidaan antaa kolmansille osapuolille ja mihin tarkoituksiin tietoja voidaan antaa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt tähän liittyviä huomioita lausunnossaan ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi saatavuusperiaatteen mukaisesta tietojenvaihdosta⁽³⁾. Tarvitaan lisätoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tiedot voidaan tehokkaasti löytää ja saada (katso myös tämän lausunnon kohdat 50–54).

Henkilötietojen suojaa koskevat yleiset puitteet

11. Henkilötietojen suojaa ei käsitellä ehdotuksessa kattavasti. Vain muutamat säännökset koskevat nimenomaisesti tietosuojaa. Tämä on täysin ymmärrettävää, koska ehdotuksen johdanto-osan kappaleessa 10 viitataan nimenomaan (ehdotukseen) neuvoston puitepäätökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta. Kyseisen puitepäätöksen katsottaisiin olevan *lex generalis* silloin kun sitä sovellettaisiin rikosrekisteritietoja vaihdettaessa suoritettavaan käsittelyyn, kun taas tässä ehdotuksessa olevien täsmällisempien tietosuojaa koskevien säännösten olisi katsottava olevan *lex specialis*. Esimerkiksi tietojen saantia koskevat säännöt ovat edullisempia rekisteröidylle (katso jäljempänä 9 artiklaa koskevat huomiot).

12. Euroopan tietosuojavaltuutettu hyväksyy tämän lähestymistavan, kuten aiemmissa lausunnoissa on jo korostettu⁽⁴⁾. Ehdotus neuvoston puitepäätökseksi henkilötietojen suojasta on kuitenkin edelleen käsiteltävänä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa eikä perustavanlaatuisia kysymyksiä kuten soveltamisalaa ja tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevia turvatoimenpiteitä ole suinkaan vielä ratkaistu. Tämä tilanne vaikuttaa huomattavasti tämän ehdotuksen arviointiin.

13. Ensinnäkin se merkitsee sitä, ettei tällä ehdotuksella yksinään voida taata henkilötietojen riittävää suojaa rikosrekisteritietoja vaihdettaessa. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa näin ollen, ettei tämän neuvoston puitepäätöksen pitäisi tulla voimaan ennen henkilötietojen suojaa koskevaa neuvoston puitepäätöstä. Johonkin ehdotuksen loppuartikloista olisi lisättävä nimenomainen säännös tämän varmistamiseksi.

14. Lisäksi on erittäin vaikeaa arvioida ehdotukseen sisältyviä tietosuojaa koskevia turvatakeita ilman selkeää ja vakaata kuvaa yleisistä tietosuojasäännöistä kolmannessa pilarissa. Ehdotuksessa esimerkiksi mainitaan myös henkilötietojen siirto kolmansiin maihin, mutta koska oletuksena on, että yleiset säännöt annetaan neuvoston puitepäätöksessä henkilötietojen suojasta, tässä ehdotuksessa säädetään ainoastaan joistakin yksityiskohtaisemmista, vaikkakin osittaisista turvatakeista (katso jäljempänä 7 artiklaa koskevat huomiot). Yleisesti ottaen tämän viimeksi mainitun neuvoston puitepäätöksen soveltamisalaa ja sisältöön neuvostossa käytävien neuvottelujen tuloksena tehtävät huomattavat muutokset vaikuttavat suoraan tietosuojaa koskeviin turvatakeisiin rikosrekisteritietojen vaihdon alalla. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että neuvosto kytkee tästä ehdotuksesta käytävät neuvottelut tiiviisti henkilötietojen suojaa koskevasta neuvoston puitepäätöksestä käytäviin neuvotteluihin.

III. EHDOTUKSEN PÄÄKOHDAT

15. Ensinnäkään ehdotuksessa ei käsitellä kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltioissa annettavia tuomioita. Ehdotettu järjestelmä ei luonnollisestikaan voi toimia näissä tapauksissa, koska Euroopan unionin lainsäädäntöä ei sovelleta kolmansiin maihin.

⁽³⁾ 28. helmikuuta 2006 annettu lausunto (EUVL C 116, s. 8), erityisesti osa III.

⁽⁴⁾ Erityisesti 19. joulukuuta 1995 annettu lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (EUVL (2006) C 47, s. 27) ja 20. tammikuuta 2006 annettu lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi sisäisestä turvallisuudesta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi (EUVL C 97, s. 6).

16. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tuomittuja kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto voidaan jossain määrin varmistaa olemassa olevilla säädöksillä. Erityisesti velvoite tallentaa tietyt näitä henkilöitä koskevat tiedot Schengenin tietojärjestelmään⁽⁵⁾ varmistaa sen, että tiettyjä tuomioita koskevat tiedot ovat saatavilla kaikkialla Euroopan unionin alueella. Europol-yleissopimuksen 7 artiklalla perustettu tietojenvaihtojärjestelmä mahdollistaa myös muun muassa tuomittuja henkilöitä koskevan tietojenvaihdon. Näiden olemassa olevien välineiden nojalla tapahtuvan tietojenkerauksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole henkilötietojen sisällyttäminen rikosrekisteriin. Jonkin tällaisen olemassa olevan välineen nojalla kerättyjen tietojen käyttö rikosoikeudenkäynnissä ei siis aina olisi käyttötarkoituksen rajoittamista koskevan periaatteen mukaista.

17. Olemassa olevat välineet eivät myöskään takaa sitä, että kaikista rikosrekistereistä saatavia tietoja voidaan vaihtaa, erityisesti sellaisia henkilötietoja, jotka eivät kuulu Schengenin sopimuksen soveltamista koskevan yleissopimuksen 95 ja 96 artiklan määritelmän piiriin. Kyseisten kansalaisten oikeudellinen asema ei myöskään ole selvä. Esimerkiksi 14 artiklan 4 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisia koskeva 21 päivänä marraskuuta 2005 tehty päätös⁽⁶⁾ kumotaan.

18. Kolmansien maiden kansalaisia varten saattaa olla tarpeen perustaa vaihtoehtoinen järjestelmä. Perusteluosan mukaan jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kannattavansa tuomittuja koskevan hakemiston perustamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Komissio on ilmoittanut antavansa vuoden 2006 viimeisellä neljänneksellä ehdotuksen tietojenvaihdosta kyseisten maiden kansalaisia koskevista tuomioista. Euroopan tietosuojavaltuutettu arvioi kyseistä ehdotusta sen jälkeen kun se on hyväksytty.

19. Toiseksi ehdotus ei merkitse sitä, että perustettaisiin Euroopan rikosrekisteri tai muunlaisia merkittäviä tietokantoja Euroopan tasolla. Ehdotus vaikuttaa tietokantoihin lähinnä siten, että nykyiset rikosrekisterit on keskitettävä, niihin on lisättävä muissa jäsenvaltioissa tuomittuja kansalaisia koskevat tiedot ja että on perustettava ja kehitettävä teknisiä järjestelmiä, joilla helpotetaan jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotus ei edistä tietokantojen varauksetonta yhteenliittämistä ja sen myötä tietokantaverkostoa, jota olisi vaikea valvoa⁽⁷⁾.

20. Kolmanneksi Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että ehdotus näyttäisi yleisesti ottaen tarjoavan asianmukaisen ja otaksuttavasti tehokkaan tiedonvaihtojärjestelmän ja painottaa erityisesti jäljempänä esitetyjä ehdotuksen keskeisiä kohtia.

21. Ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka antaa toisen jäsenvaltion kansalaiselle rikostuomion ja kirjaa sen rikosrekisteriinsä, on ilmoitettava asiasta toiselle jäsenvaltiolle. Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään, että kansalaisuusjäsenvaltion on säilytettävä kyseiset tiedot, jotta se pystyy toimittamaan ne edelleen (kolmannen) jäsenvaltion pyynnöstä rikosasian käsittelyä varten tai tiukoin edellytyksin muita tarkoituksia varten. Jos tällainen pyyntö tehdään, kansalaisuusjäsenvaltion on toimitettava tietyt tiedot (6 ja 7 artikla).

22. Ehdotus sisältää vielä järjestelmän toimintaa koskevia säännöksiä, joista tärkein on tietojen toimittamisesta ja säilyttämisestä vastaavan keskusviranomaisen (tai useampien tiettyjä tarkoituksia varten) nimeämistä koskeva velvoite. Tässä yhteydessä Euroopan tietosuojavaltuutettu kiinnittää myös huomiota 10 ja 11 artiklaan. 10 artiklassa säädetään kattavasta kielijärjestelystä ja 11 artiklassa säädetään standardoidusta tavasta vaihtaa tietoja, mikä siirtymäkauden jälkeen johtaa velvoitteeseen käyttää standardimuotoa ja toimittaa tiedot sähköisesti. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen kyseisiin säännöksiin. Tietojenvaihtoa edistävässä säädöksessä on oltava lisätoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että kyseiset tiedot ovat tehokkaasti löydettävissä ja saatavilla.

⁽⁵⁾ Katso erityisesti tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 95 ja 96 artikla (EYVL L 239, s.19).

⁽⁶⁾ Ks. tämän lausunnon 2 kohta.

⁽⁷⁾ Katso myös lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi saatavuusperiaatteen mukaisesta tietojenvaihdosta, joka mainitaan alaviitteessä 3.

23. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa lisäksi, että tällaisessa säädöksessä on määriteltävä selkeästi eri toimijoiden vastualueet ja vahvistettava toimivallan rajat kansallisella ja Euroopan tasolla. Se ei saa muodostaa liian laajaa lainvalvontavälinettä vaan on pyrittävä säilyttämään tasapaino eri etujen, muun muassa rekisteröidyn etujen ja yleisen turvallisuuden, välillä. Tietoja on voitava saada vain tarkoin rajattuja tarkoituksia varten. Muutoin säädös ei vastaa tarkoitustaan eikä näin ollen ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotus täyttää yleisesti ottaen nämä edellytykset 37–40 kohdassa esitettyjä huomautuksia lukuun ottamatta.

IV. ARTIKLAKOHTAINEN TARKASTELU

2 artikla: Määritelmät

24. Ehdotus ei koske vain vakavista rikoksista annettuja tuomioita. Sitä sovelletaan kaikkiin tuomioihin, jotka on toimitettu kansalliseen rikosrekisteriin tuomiojäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Ehdotus koskee myös hallintoviranomaisten tekemiä lopullisia päätöksiä.

25. Laaja soveltamisala johtuu siitä, että kansallisiin rikosrekistereihin siirrettyjä tuomioita koskevat jäsenvaltioiden lait eroavat huomattavasti toisistaan. Euroopan tietosuojavaltuutetun ei kuulu arvostella jäsenvaltioiden toimivaltuuksia rikosrekisteriin siirrettävien tuomioiden osalta, hallintoviranomaisten päätökset mukaan lukien, niin kauan kuin niihin voi hakea muutosta rikostuomioistuimessa. Euroopan tietosuojavaltuutettu palauttaa kuitenkin mieleen 13. tammikuuta 2005 antamansa lausunnon (ks. tämän lausunnon 2 kohta), jossa hän suositteli tiedonvaihtoa ainoastaan tietyistä vakavista rikoksista annettujen tuomioiden osalta. Tältä osin Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee, että yhteisön lainsäätäjät ei perustele ehdotuksen perusteluissa eikä muussakaan virallisessa asiakirjassa sitä, miksi nykyistä tiedonvaihtoa koskevaa ehdotusta ei voitaisi rajata vakavampiin rikoksiin. Tällaisessa selvityksessä olisi tarkennettava, miksi laaja soveltamisala on tarpeen yhteisellä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ja miksi se ei ylitä suhteellisuusperiaatteen asettamia rajoja.

3 artikla: Keskusviranomainen

26. Keskusviranomaisen nimeäminen on tässä suhteessa tärkeä asia. Vaikka sen perustaminen edellyttää tuomittuja koskevan keskustietokannan perustamista kuhunkin jäsenvaltioon, varmistetaan sillä myös, että tietty viranomainen on selkeästi vastuussa rikosrekisterin (tietojen) käsittelystä. Lisäksi se vähentää mahdollisuutta pyytää tiettyjen henkilöiden tuomioita koskevia tietoja vääralta viranomaiselta, mikä vuorostaan saattaisi johtaa tarpeettomaan henkilötietojen vaihtoon. Ennakkosedellytyksenä tietenkin on, että keskusviranomaisen tehtävät on selkeästi määritelty⁽⁸⁾. Ehdotus näyttäisi yleisesti ottaen täyttävän tämän vaatimuksen. Siinä annetaan myös kansallisille tietosuojaviranomaisille mahdollisuus valvoa käsittelyä tehokkaasti ja suhteellisen yksinkertaisesti. Se, että jäsenvaltio käyttää 3 artiklan mukaista mahdollisuutta nimetä jäsenvaltioon useampi kuin yksi viranomainen, ei Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan vaikuta olennaisesti valvontaan.

27. Euroopan tietosuojaviranomainen ehdottaa 3 artiklan 2 kohdan osalta, että nimettyjen viranomaisten luettelo julkaistaisiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Se edistäisi järjestelmän avoimuutta.

28. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutetta ihmettelee, miksi neuvoston pääsihteeristön olisi ilmoitettava Eurojustille viranomaisten nimeämisestä. Tietosuojavaltuutettu ei ymmärrä kyseisen ilmoituksen merkitystä, etenkin kun Eurojustilla ei ole minkäänlaista tehtävää tässä ehdotuksessa säädetyssä järjestelmässä.

4 ja 5 artikla: Tuomiojäsenvaltion ja kansalaisuusjäsenvaltion velvollisuudet

29. 4 artiklassa säädetään tuomiojäsenvaltion velvoitteesta ilmoittaa tuomioista tuomitun kansalaisuusjäsenvaltiolle. Viimeksi mainitun jäsenvaltion keskusviranomaisen on tämän jälkeen säilytettävä tiedot 5 artiklassa vahvistetun velvoitteen mukaisesti.

⁽⁸⁾ Ks. 15.5.2006 annettu vastaava lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (KOM(2005) 649 lopullinen).

30. Rikosrekisteritietojen säilyttämisaian osalta näyttää siltä, että ehdotuksessa sovelletaan tuomiojäsenvaltion perustetta. Tuomioiden siirtämiseen liittyy nimittäin myös se, miten pitkään tuomio on säilytettävä tuomiojäsenvaltion rikosrekisterissä kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kaikista toimenpiteistä, jotka vaikuttavat tietojen säilyttämisaikaan, on myös tiedotettava. Vastaanottavan jäsenvaltion olisi poistettava tiedot vastaavasti. Tätä järjestelyä sovelletaan nähtävästi myös, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä sallitaan ainoastaan lyhyempi säilytysaika. Vastaavasta mekanismista säädetään rikosrekisteritietojen muuttamisen tai poistamisen osalta: tuomiojäsenvaltion on ilmoitettava muutoksista ja kansalaisuusjäsenvaltion on päivitettävä rekisteriä vastaavasti.

31. Tuomiojäsenvaltion voidaan toisin sanoen katsoa olevan tietojen omistaja, jonka puolesta kansalaisuusjäsenvaltio säilyttää tietoja. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee tarkentamaan joko tekstissä tai johdanto-osan kappaleessa tätä omistajuuden käsitettä, joka johtaa myös selkeään vastuunjakoon.

32. Euroopan tietosuojavaltuutettu on sinänsä tyytyväinen tähän järjestelyyn, koska sillä taataan tietojen virheettömyys varmistamalla, että henkilötietoja päivitetään nopeasti ja että vanhentuneita tietoja ei käytetä (katso myös ehdotuksen 5 artiklan 3 kohta). Rikostietojen virheettömyys on vielä tärkeämpää silloin, kun tietoja joudutaan siirtämään ja kääntämään useita kertoja.

33. Jotta tietojen virheettömyydestä voidaan varmistua myös 7 artiklan mukaisesti tehtävissä myöhemmissä siirroissa, Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että tuomitun kansalaisuusjäsenvaltion keskusviranomaisen veloitetaan ilmoittamaan päivityksistä ja peruutuksista tietoja pyytäneiden muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden keskusviranomaisille ennen kyseisten päivitysten tai peruutusten tekemistä. Lisäksi viimeksi mainitut jäsenvaltioiden keskusviranomaiset olisi veloitettava päivittämään tai poistamaan tiedot, ja niiltä olisi estettävä vanhentuneiden tietojen käyttö. Kyseisten veloitteiden pitäisi myös helpottaa henkilötietojen käytön edellytysten tehokkaampaa valvontaa (ks. huomautukset 9 artiklasta).

34. Lopuksi voidaan todeta, että 4 artiklan 2 kohdassa käsitellään sellaisten henkilöiden erityistilannetta, jotka ovat usean jäsenvaltion kansalaisia. Tällöin tuomiota koskevat tiedot toimitaan kullekin näistä jäsenvaltioista. Tarve lähettää tietoja moneen kertaan on selvä, jolloin myös tietojen virheettömyyden varmistavilla järjestelmillä on entistä suurempi merkitys.

6 ja 7 artikla: Tuomioita koskeva tietopyyntö, vastaus tuomioita koskevaan tietopyyntöön ja siirto kolmansiin maihin

35. Tarvitaan myös selkeää vastuun jakamista ja määrittelyä, kun tietoja pyytää kolmas jäsenvaltio. Kyseisiä pyyntöjä käsitellään 6 ja 7 artiklassa.

36. 7 artiklassa määritetään, milloin tuomiota koskevat tiedot lähetetään tai voidaan lähettää niitä pyytäneen jäsenvaltion keskusviranomaiselle. Siinä säädetään myös siitä, mitä tietoja voidaan lähettää. Lisäksi siinä säädetään mahdollisuudesta toimittaa tuomiota koskevia tietoja kolmansille maille. Kaikkia näitä näkökohtia on arvioitava huolellisesti.

37. Merkille pantavaa on, että säädettyä veloitetta tietojen toimittamisesta sovelletaan vain, jos 7 artiklan 1 kohdassa lueteltuja rikosrekisteritietoja pyydetään rikosasian käsittelyä varten. Jos rikosrekisteritietoja kuitenkin pyydetään muita tarkoituksia varten, kansalaisuusjäsenvaltion on vastattava pyynnöistä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Sen on lisäksi varmistettava, että tiedot voidaan toimittaa niitä pyytäneelle jäsenvaltiolle tuomiojäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti (7 artiklan 2 kohta).

38. Järjestelmä on kaiken kaikkiaan suhteellisen monimutkainen, koska kaikkien muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten tehtyjen pyyntöjen on täytettävä kolme erilaista laillisuusperustetta: tietojen pyytävän jäsenvaltion lainsäädäntö, tuomitun kansalaisuusjäsenvaltion lainsäädäntö ja tuomiojäsenvaltion lainsäädäntö. Tuomitun kansalaisuusjäsenvaltion keskusviranomaisen on 8 artiklassa säädettyssä määräajassa (10 päivää) ratkaistava tämä palapeli, jossa on rikosprosessilain lisäksi otettava mahdollisesti huomioon myös asiaa koskevat kansalliset tietosuojasäännöt.

39. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole vakuuttunut siitä, onko järjestelmä kaikkein käytännöllisin ja tehokkain. Se on kyllä yhtä mieltä siitä, että tietojen toimittamista olisi kyseisissä tapauksissa rajoitettava, kuten ehdotuksen johdanto-osan 11 kappaleessa korostetaan. Rajoitus voitaisiin kuitenkin luultavimmin toteuttaa paremmin rajaamalla tarkemmin niitä tarkoituksia, joita varten rikosrekisteritietoja voidaan toimittaa sekä rajaamalla niiden henkilöiden määrää, jotka rekisteröidyn lisäksi voivat pyytää kyseisiä tietoja. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan muilla kuin itse rekisteröidyllä pitäisi olla mahdollisuus pyytää kyseisiä tietoja laillisesti ainoastaan poikkeustapauksissa.

40. Euroopan tietosuojavaltuutettu suositaa näin ollen yksinkertaistamaan järjestelmää rajaamalla ja määrittelemällä tarkemmin ne muut kuin rikosasian käsittelyä koskevat tarkoitukset, joita varten tietoja voidaan pyytää, sekä rajaamalla tarkemmin henkilöt, joilla on oikeus pyytää tietoja.

41. 6 artiklan 2 kohdassa säädetään asianosaisen mahdollisuudesta pyytää tietoja omasta rikosrekisteristä jäsenvaltion keskusviranomaiselta edellyttäen, että tietoja pyytänyt on tai on ollut joko pyynnön esittäneen tai pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion asukas tai kansalainen. Tämä säännös on suhteutettava rekisteröidyn yleisempään oikeuteen saada itseään koskevia henkilötietoja ottaen myös huomioon ehdotus neuvoston puitepäätökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta.

42. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen kyseiseen säännökseen siltä osin kuin rekisteröity voi ehdotuksen mukaisesti käyttää oikeuttaan paitsi suoraan esittämällä pyynnön tietoja valvovalle keskusviranomaiselle mutta myös epäsuorasti sen jäsenvaltion keskusviranomaisen kautta, jossa asianosainen asuu. Tähän erikoissääntöön (*lex specialis*) sisältyvillä suotuisammilla säännöksillä ei kuitenkaan voida mitenkään rajoittaa rekisteröidyn perusoikeuksia eikä aiheuttaa sekaannusta rekisteröidyn oikeuksien osalta. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaakin, että asuinpaikan keskusviranomaisen ”on” toimitettava tietopyyntö toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle — eikä niin, että keskusviranomaisen ”voi” toimittaa pyynnön.

43. Lopuksi Euroopan tietosuojavaltuutettu käsittelee 7 artiklan 3 kohtaa, joka koskee kolmansien maiden toimittamia tietoja ja tietojen toimittamista kolmansille maille. Säännös sisältää erityiset turvatakeet, joiden tarkoituksena on varmistaa, ettei tietojenvaihto kolmansien maiden kanssa uhkaa itse Euroopan unionin alueella tapahtuvaa tietojenvaihtoa koskevia turvatakeita. Säännös itsessään on tyydyttävä.

44. Tätä säännöstä olisi kuitenkin arvioitava rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamista koskevan neuvoston puitepäätösehdotuksen 15 artiklan yhteydessä. Edellä mainitun ehdotuksen 15 artikla on yksi neuvostossa käytävän keskustelun pääaiheista eikä ole itsestään selvää, että tämä artikla jätetään puitepäätöksen lopulliseen versioon. Euroopan tietosuojavaltuutettu korostaa, että jos henkilötietojen suojaamista koskevasta neuvoston puitepäätöksestä käytävissä neuvotteluissa päätetään jättää henkilötietojen toimittamista kolmansille maille koskevat säännöt puitepäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, käsillä olevassa ehdotuksessa olisi säädettävä henkilötietojen toimittamista kolmansille maille koskevista tarkemmista säännöistä, jotta noudatettaisiin tietosuojaa koskevia peruseriaatteita sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksen nro 108 lisäpöytäkirjaa, joka koskee valvontaviranomaisia ja tietojen siirtoja eri maiden välillä.

9 artikla: Edellytykset henkilötietojen käyttämiselle

45. Rikosrekisteritietojen vaihto kuuluu rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamista koskevan neuvoston puitepäätöksen soveltamisalaan sen jälkeen, kun kyseinen puitepäätös on tehty.⁽⁹⁾ Sama koskee itse rikosrekistereitä, jollei kyseisen neuvoston puitepäätöksen soveltamisalaa rajoiteta koskemaan jäsenvaltioiden välillä vaihdettavia henkilötietoja. Neuvoston puitepäätöksen mukaisesti kansalliset tietosuojaviranomaiset valvovat henkilötietojen käsittelyä.

⁽⁹⁾ Ks. alaviitteessä 4 mainittu Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto.

46. Nyt käsiteltävän ehdotuksen artikloissa ei viitata neuvoston puitepäätökseen. Tällaista viittausta ei tarvita, koska sitä sovelletaan automaattisesti. 9 artiklassa säädetään henkilötietojen käyttämistä koskevista edellytyksistä. Tämä on nähtävä erityissäännöksenä (*lex specialis*) tietosuoja koskevien yleisten turvatakeiden suhteen. 9 artiklassa tarkennetaan, mitä tarkoituksia varten tietoja voidaan käyttää. 9 artiklan 1 kohdassa säädetään selkeästä perussäännöstä. Rikosasian käsittelyä varten pyydettyjä tietoja voidaan käyttää ainoastaan sen rikosasian käsittelyssä, jota varten tiedot pyydettiin. 9 artiklan 2 kohdassa on samanlainen sääntö muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten pyydettyjä tietoja varten. Tätä säännöstä on kuitenkin täsmennettävä, koska siinä oletetaan, että tietoja voidaan pyytää vain muita oikeudellisia (tai oikeudellisuonteisia) käsittelyjä varten, kun taas 7 artiklassa ei mainita tällaisesta rajoituksesta. Olisi tarkennettava, mitkä muut tarkoitukset ovat 7 ja 9 artiklan nojalla sallittuja (ks. myös 7 artiklaa koskevat kommentit).

47. 9 artiklan 3 kohdassa tietoja pyytäneelle viranomaiselle annetaan mahdollisuus käyttää tietoja yleistä turvallisuutta koskevan välittömän ja vakavan uhkan estämiseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu on yhtä mieltä siitä, että näissä poikkeuksellisissa tilanteissa näiden tietojen käyttö olisi sallittava. Olisi kuitenkin voitava taata, että tietosuojaviranomaiset voivat valvoa tätä poikkeuksellista käyttöä. Siksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että ehdotukseen lisätään tätä koskeva säännös, esim. velvollisuus ilmoittaa kansalliselle tietosuojaviranomaiselle tästä käytöstä.

48. Valvonnan osalta voidaan todeta, että tiedot säilyttää kansalaisuusjäsenvaltion keskusviranomainen. Kyseisen jäsenvaltion tietosuojaviranomainen harjoittaa valvontaa kolmannen pilarin alaan kuuluvaa tietosujaa koskevan puitepäätöksen mukaisesti sen jälkeen, kun kyseinen puitepäätös on tehty ja tullut voimaan. Kuitenkaan kyseisen jäsenvaltion keskusviranomaisen ei voida katsoa olevan vastuussa tietojen laadusta, koska se on täysin riippuvainen tuomiojäsenvaltion sille toimittamista tiedoista. On itsestään selvää, että tämä vaikuttaa valvonnan tehokkuuteen.

49. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan ehdotuksessa ei pitäisi ainoastaan käsitellä keskusviranomaisten välistä yhteistyötä, vaan myös jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten välistä yhteistyötä. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että 9 artiklaan lisätään säännös, jossa tietosuojaviranomaisia kannustetaan tekemään aktiivisesti yhteistyötä toistensa kanssa, ⁽¹⁰⁾ jotta pystyttäisiin tehokkaasti valvomaan tietosuojaan liittyviä seikkoja, erityisesti tietojen laatua.

10 ja 11 artiklat: Kielet ja standardimuoto

50. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen näihin lisäsäännöksiin, koska jäsenvaltioiden välinen tehokas tietojenvaihtojärjestelmä on myös tietosuojan etujen mukaista.

51. Asianmukainen kielijärjestely on ratkaiseva järjestelmän tehokkuuden kannalta. Vaikka Euroopan tietosuojavaltuutettu on täysin tietoinen eurooppalaisen yhteistyön puitteissa vallitsevasta kielten tasa-arvoa koskevasta periaatteesta ja tiettyjen kielijärjestelyjen arkaluontoisuudesta, tietosuojavaltuutettu on huolissaan ehdotuksen 10 artiklassa esitetystä kielijärjestelystä. 10 artiklassa esitetyn perussäännön mukaan tietoja vaihdetaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion virallisella kielellä. Tämä on järkevää, koska käännettyinä oikeudelliset tekstit ja oikeudelliset määritelmät eivät aina ole yksiselitteisiä. Kuitenkin tämän perussäännön noudattaminen nykyisin 25 jäsenvaltiosta muodostuvassa Euroopan unionissa tekisi järjestelmästä toimintakyvyttömän.

52. 10 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa hyväksyvänsä myös muita kieliä. On ilmeistä, että tämän kohdan tarkoituksena on kannustaa tietojen vaihtoa yhdellä tai useammalla Euroopan unionissa laajasti tunnetulla kielellä. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan tämä kohta olisi kuitenkin muotoiltava niin, että sillä tehokkaasti varmistetaan toimiva kielijärjestely esimerkiksi vaatimalla jäsenvaltioita hyväksymään tietojen toimittaminen jollain Euroopan unionin alueella laajasti tunnetulla kielellä. Tämä on — kuten edellä olevasta voidaan päätellä — edellytys järjestelmän toimivuudelle.

53. Standardimuodon käyttö voi tämän lisäksi omalta osaltaan parantaa tietojen laatua. Standardimuotoa käyttämällä voidaan estää epäselvyydet rikosrekisteritietojen sisällöstä, mikä johtaa tietojen laadun paranemiseen. Epäselvyyksien estäminen voi myös poistaa vaaran siitä, että viranomaiset pyytäisivät enemmän tietoja kuin tarkkaan ottaen tarvitaan.

⁽¹⁰⁾ Tällaisen säännöksen mallina voisivat olla SIS II:a koskevissa ehdotuksissa olevat samankaltaiset säännökset, vaikkakin ilman Euroopan tietosuojavaltuutettua koskevaa tehtävää.

54. Näistä syistä Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee sitä, että standardimuodon pakollista käyttöä voidaan siirtää tuonemmaksi melko pitkän siirtymäkauden ajan. Ensinnäkin standardimuoto (ym.) otetaan käyttöön komiteamenettelyllä — asettamatta minkäänlaista määräaikaakaan tätä koskevan päätöksen tekemiselle. Toiseksi jäsenvaltiolla on standardimuodon käyttöönoton jälkeen kolme vuotta aikaa ennen kuin niiden on pakko alkaa käyttää sitä (11 artiklan 6 kohta). Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että:

- standardimuodon käyttöönotto sisällytetään itse puitepäätökseen
- tekniset yksityiskohdat vahvistetaan komiteamenettelyllä selkeän määräajan puitteissa
- luovutaan jäsenvaltioiden standardimuodon käyttöönottoa koskevasta siirtymäkaudesta, tai jos tämä ei olisi teknisesti toteutettavissa, rajoitetaan siirtymäkauden kesto yhdeksi vuodeksi.

V. YHTEENVETO

55. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen ehdotuksen perustana oleviin poliittisiin valintoihin. Yleisesti ottaen todella tehokkaan jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon esteet, jotka johtuvat jäsenvaltioiden erilaisista kielistä ja erilaisista teknisistä ja oikeudellisesta puitteista, otetaan ehdotuksessa huomioon muun muassa:

- määrittelemällä tuomiojäsenvaltio tietojen ”omistajaksi”, joka vastaa niiden laadusta
- säätämällä keskusviranomaisen nimeämisestä kuhunkin jäsenvaltioon
- säätämällä lisätoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tietojen löytäminen ja niihin pääsy on tehokasta.

56. Euroopan tietosuojavaltuutettu panee merkille, että ehdotus neuvoston puitepäätökseksi henkilötietojen suojelusta on vielä käsiteltävänä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa ja että myös peruskysymykset — kuten soveltamisala ja tietojen siirtämistä kolmansille maille koskevat turvatakeet — ovat vielä ratkaisematta. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että:

- tämän neuvoston puitepäätöksen ei pitäisi tulla voimaan ennen kuin neuvoston puitepäätös henkilötietojen suojelusta tulee voimaan
- neuvoston olisi pidettävä huoli siitä, että tästä ehdotuksesta käytävät neuvottelut ja henkilötietojen suojelua koskevaa neuvoston puitepäätöstä koskevat neuvottelut yhdistetään toisiinsa. Jos henkilötietojen suojelusta tehtävää neuvoston puitepäätöstä koskevissa neuvotteluissa jätettäisiin henkilötietojen toimittamista kolmansille maille koskevat säännöt puitepäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa olisi säädettävä henkilötietojen toimittamista kolmansille maille koskevista tarkemmista säännöistä.

57. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee järjestelmän järkiperäistämistä, rajatumppia ja tarkempia määritelmiä niitä muita tarkoituksia varten, joissa ei ole kyse rikosasian käsittelyä varten annettavista tiedoista ja joita varten tietoja voidaan pyytää, ja niiden henkilöiden määrän rajoittamista, jotka voivat näitä tietoja pyytää. Euroopan tietosuojavaltuutetun mukaan muilla kuin itse rekisteröidyillä pitäisi olla oikeus pyytää laillisesti näitä tietoja vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotukseen olisi lisättävä säännös, jonka mukaan tietosuojaviranomaiset voivat valvoa tätä poikkeuksellista käyttöä.

58. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee, että ”omistajuuden” käsite ilmaistaan selvemmin ehdotuksen tekstiosassa tai johdanto-osassa ja että tuomiojäsenvaltion keskusviranomaiselle säädetään velvollisuus ilmoittaa kaikista tietojen päivityksistä tai poistoista tietoja ennen niiden päivitystä tai poistamista pyytäneiden muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden keskusviranomaisille.

59. Euroopan tietosuojavaltuutettu pyytää yhteisön lainsäätäjää perustelemaan, miksi tätä ehdotusta ei voitu rajoittaa koskemaan vakavampia rikoksia muun muassa suhteellisuusperiaatteen asettamat rajoitukset huomioon ottaen.

60. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen 10 ja 11 artiklassa oleviin lisäsäännöksiin sillä edellytyksellä, että:

- 10 artikla muotoillaan siten, että se takaa tehokkaasti toimivan kielijärjestelyn
- 11 artiklaa muutetaan niin, että standardimuodon käyttöönotto sisällytetään itse puitepäätökseen, tekniset yksityiskohdat vahvistetaan komiteamenettelyllä selvän määräajan puitteissa ja että jäsenvaltioiden standardimuodon käyttöönottoa koskeva siirtymäkausi poistetaan, tai jos tämä ei ole teknisesti toteutettavissa, sen kesto rajoitetaan yhdeksi vuodeksi.

61. Euroopan tietosuojavaltuutetun muut suositukset koskevat seuraavaa:

- 3 artiklan 2 kohta: miksi neuvoston pääsihteeristön olisi ilmoitettava Eurojustille viranomaisten nimeämisestä?
- 6 artiklan 2 kohta: kyseisen henkilön asuinjäsenvaltion keskusviranomaisen ”on” esitettävä pyyntö toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle eikä niin, että keskusviranomaisen ”voi” esittää pyynnön toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle.
- 9 artikla: artiklaan olisi lisättävä säännös, jossa tietosuojaviranomaisia kannustetaan tekemään aktiivisesti yhteistyötä keskenään.

Tehty Brysselissä 29 päivänä toukokuuta 2006.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu
