

**Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus järgmise dokumendi kohta: Prantsuse Vabariigi algatus eesmärgiga võtta vastu nõukogu otsus infotehnoloogia tollialase kasutamise kohta (5903/2/09 REV 2)**

(2009/C 229/03)

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, <sup>(1)</sup>

võttes arvesse nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsust 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, <sup>(2)</sup> (edaspidi „raamotsus 2008/977/JSK“)

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, <sup>(3)</sup> eriti selle artiklit 41,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

### I. SISSEJUHATUS

*Konsulteerimine Euroopa Andmekaitseinspektoriga*

1. Prantsuse Vabariigi algatus eesmärgiga võtta vastu nõukogu otsus, mis käsitleb infotehnoloogia tollialast kasutamist, avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 5. veebruaril 2009 <sup>(4)</sup>. Euroopa Andmekaitseinspektori arvamust kõnealuse algatuse kohta ei küsinud ei algatuse teinud liikmesriik ega nõukogu. Prantsusmaa algatuse kohta arvamuse saamiseks pöördus Euroopa Andmekaitseinspektori poole aga Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikliga 41 seoses Euroopa Parlamendi arvamuse esitamisega. Kui sarnastel juhtudel <sup>(5)</sup> esitas Euroopa Andmekaitseinspektor arvamuse omal algatusel, tuleb käesolevat arvamust käsitada ühtlasi vastusena Euroopa Parlamendi taotlusele.
2. Euroopa Andmekaitseinspektor on seisukohal, et käesolev arvamus tuleks nõukogu otsuse preambulis ära märkida samal viisil, nagu tema arvamus on ära märgitud mitmetes komisjoni ettepaneku põhjal vastu võetud õigusaktides.

3. Kuigi liikmesriik, kes esitab Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohase õigusakti algatuse, ei ole juriidiliselt kohustatud küsima Euroopa Andmekaitseinspektorilt nõu, ei välista kohaldatavad eeskirjad siiski sellise nõu taotlemist. Euroopa Andmekaitseinspektor avaldab kahetsust, et ei Prantsuse Vabariik ega nõukogu ei taotlenud antud juhul andmekaitseinspektorilt nõu.

4. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab, et ettepanekuga seoses nõukogus toimuvate arengute tõttu põhinevad käesolevas arvamuses esitatud märkused ettepaneku 24. veebruari 2009 seisuga koostatud tekstil (5903/2/09 REV 2), nagu see on avaldatud Euroopa Parlamendi veebisaidil <sup>(6)</sup>.

5. Euroopa Andmekaitseinspektori arvates on vaja algatust ennast, samuti selle mõningaid konkreetseid artikleid ja mehhanisme rohkem põhjendada. Ta avaldab kahetsust, et algatusele ei ole lisatud mõjuhindangut ega seletuskirja. See on vajalik element, mis suurendab läbipaistvust ning parandab üldisemalt õigusloomeprotsessi kvaliteeti. Seletuskiri aitaks samuti hõlbustada mitmete ettepanekus esitatud ettepanekute hindamist, nt Europolile ja Eurojustile tolliinfosüsteemile juurdepääsu andmise vajadus ja selle põhjendamise.

6. Euroopa Andmekaitseinspektor võttis arvesse tolli ühise järelevalveasutuse 24. märtsi 2009 arvamust 09/03, mis käsitleb nõukogu otsuse eelnõu infotehnoloogia tollialase kasutamise kohta.

*Ettepaneku kontekst*

7. Tolliinfosüsteemi (edaspidi „TIS“) õiguslikku raamistikku reguleeritakse praegu nii esimese kui kolmanda samba alla kuuluvate õigusaktidega. Kolmanda samba kohane õiguslik raamistik, millega süsteemi reguleeritakse, koosneb peamiselt Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel koostatud 26. juuli 1995. aasta infotehnoloogia tollialase kasutamise konventsioonist (edaspidi „TIS konventsioon“) <sup>(7)</sup> ning 12. märtsi 1999. aasta ja 8. märtsi 2003. aasta protokollidest.

8. Andmekaitse praegune korraldus hõlmab Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsiooni (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel) kohaldamist (edaspidi „Euroopa Nõukogu konventsioon 108“). Lisaks kohaldatakse ettepanekust tulenevalt TISi suhtes nõukogu aasta raamotsust 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta.

<sup>(1)</sup> EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

<sup>(2)</sup> ELT L 350, 30.12.2008, lk 60.

<sup>(3)</sup> EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

<sup>(4)</sup> ELT C 29, 5.2.2009, lk 6.

<sup>(5)</sup> Vt hiljutist Euroopa Andmekaitseinspektori arvamust, mis käsitleb 15 liikmesriigi algatust eesmärgiga võtta vastu nõukogu otsus, millega tugevdatakse Eurojusti ja muudetakse otsust 2002/187/JSK (ELT C 310, 5.12.2008, lk 1).

<sup>(6)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/organes/libe/libe\\_20090330\\_1500.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm)

<sup>(7)</sup> EÜT C 316, 27.11.1995, lk 33.

9. Süsteemi osa, mis kuulub esimese samba alla, reguleeritakse nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrusega (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks <sup>(1)</sup>.
10. TIS konventsiooni eesmärk kõnealuse konventsiooni artikli 2 lõike 2 kohaselt on „abiks olla siseriiklike õigusaktide rikkumise ärahoidmisel, uurimisel ja karistamisel, suurendades kiirema teabe abil liikmesriikide tolliametite koostöö- ja kontrollimenetluste tõhusust”.
11. TIS konventsiooni kohaselt koosneb tolliinfosüsteem keskandmebaasist, millele on võimalik igas liikmesriigis juurde pääseda terminalide kaudu. Muud põhijooned on järgmised:
- TIS konventsiooni kohaselt saab TIS sisaldada üksnes süsteemi eesmärgi täitmiseks vajalikke andmeid, sealhulgas isikuandmeid, mis liigitatakse järgmiselt: a) kaubad; b) transpordivahendid; c) ettevõtted; d) isikud; e) pettusetendentsid; f) kasutatavad erialateadmised <sup>(2)</sup>.
  - Liikmesriigid määravad kindlaks viimase kolme kategooriaga seoses TISi kantavad andmed sellisel määral, mis on vajalik süsteemi eesmärgi saavutamiseks. Viimase kahe kategooria puhul isikuandmeid ei sisestata. Praegu on vahetu juurdepääs tolliinfosüsteemi sisestatud andmetele üksnes iga liikmesriigi määratud siseriiklikel asutustel. Kõnealusteks siseriiklikeks asutusteks on tolliametid, kuid nendeks võivad olla ka muud asutused, kes on asjaomase liikmesriigi õigusnormide ning menetluste kohaselt pädevad tegutsema konventsiooni eesmärgi saavutamiseks.
  - Liikmesriigid võivad TISi andmeid kasutada üksnes konventsiooni eesmärgi saavutamiseks; teabe tolliinfosüsteemi sisestanud liikmesriigi eelneval loal võivad nad kõnealust teavet kasutada ka halduslikel või muudel eesmärkidel, kui andmed sisestanud liikmesriigi kehtestatud tingimustest ei tulene teisiti. TISi kolmanda samba alla kuuluva osa üle järelevalve teostamiseks loodi ühine järelevalveasutus.
12. Euroopa Liidu lepingu artikli 30 lõike 1 punktil a ja artikli 34 lõikel 2 põhineva Prantsusmaa algatusega on kavas TIS konventsioon ning 12. märtsi 1999. aasta ja 8. märtsi 2003. aasta protokollid asendada, et viia süsteemi kolmanda samba alla kuuluv osa kooskõlla esimese samba kohaste õigusaktidega.
13. Ettepanekus ei piirduta siiski üksnes TIS konventsiooni teksti asendamisega nõukogu otsusega. Sellega muudetakse suurt osa konventsiooni sätteid ja laiendatakse praegu kehtivat TISile juurdepääsu omavate asutuste ringi Europoli ja Eurojusti kaasamiseks. Lisaks sisaldab ettepanek TISi toimimist käsitlevaid sätteid, mis on sarnased eespool nimetatud määruses (EÜ) nr 766/2008 sisalduvate sätetega, nt tolli uurimisjuhtumite andmebaasi loomise osas (VI peatükk).
14. Ettepanekus võetakse samuti arvesse uusi õigusakte, nt raamotsust 2008/977/JSK ja 13. detsembri 2006. aasta raamotsust 2006/960/JSK Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise teabe ja jälitusteabe vahetamise lihtsustamise kohta <sup>(3)</sup>.
15. Ettepaneku eesmärk on muu hulgas:
- tugevdada tolliametitevahelist koostööd, kehtestades menetlused, mille kohaselt võivad tolliametid tegutseda ühiselt ja vahetada salakaubaveoga seotud isikuandmeid ja muid andmeid, kasutades sellist liiki andmete haldamiseks ja edastamiseks uusi tehnoloogiaid. Nende töötlemistoimingute suhtes kohaldatakse Euroopa Nõukogu konventsiooni 108 sätteid, raamotsust 2008/977/JSK ja Euroopa Nõukogu ministrite komitee 17. septembri 1987. aasta soovitus R (87) 15 esitatud põhimõtteid, millega reguleeritakse isikuandmete kasutamist politseisektoris;
  - suurendada täiendavust Europoli ja Eurojustiga tehtava koostöö raames võetavate meetmetega, tagades neile asutustele juurdepääsu tolliinfosüsteemi andmetele.
16. Sellega seoses on TISi eesmärk ettepaneku artikli 1 kohaselt „aidata kaasa siseriiklike õigusaktide tõsiste rikkumiste ennetamisele, uurimisele ja kohtulikule menetlemisele, kiirendades andmete kättesaadavust ning suurendades seega liikmesriikide tolliametite koostöö- ja kontrollimenetluste tõhusust”. See säte kajastab üldjoontes TIS konventsiooni artikli 2 lõiget 2.
17. Ettepaneku eesmärkide saavutamiseks laiendatakse ettepanekuga TISi andmete kasutamist ja hõlmatakse süsteemides tehtavad otsingud ja strateegilise või tegevusanalüüsi tegemise võimalus. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib eesmärgi ning kogutavate ja töödeldavate isikuandmete kategooriate loetelu laiendamist ning nende andmesubjektide loetelu laiendamist, kellel on TISile otsene juurdepääs.

<sup>(1)</sup> EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1.

<sup>(2)</sup> Ettepanekuga lisatakse uus kategooria: g) kaupade kinnipidamine, arestimine või konfiskeerimine.

<sup>(3)</sup> ELT L 386, 29.12.2006, lk 89.

*Arvamuse põhielemendid*

18. Võttes arvesse andmekaitseinspektori praegust rolli TISI esimese samba alla kuuluva osa järelevalveasutusena, on andmekaitseinspektor algatusest ja nõukogus selle sisu osas toimuvatest arengutest eriti huvitatud. Andmekaitseinspektor rõhutab vajadust tagada süsteemi esimese ja kolmanda samba alla kuuluvate osade kooskõla tagamiseks sidus ja kõikehõlmav lähenemisviis.
19. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib, et ettepanek hõlmab mitmeid põhiõigustega seonduvaid aspekte, eelkõige isikuandmete kaitset ning õigust saada teavet ja muid andmesubjekti õigusi.
20. Seoses TIS konventsioonis praegu sisalduva andmekaitsekorraga peab andmekaitseinspektor vajalikuks märkida, et mitmed konventsiooni praegused sätted vajavad muutmist ja ajakohastamist, võttes arvesse asjaolu, et need ei vasta enam praegustele andmekaitseõuetele ja -standarditele. Andmekaitseinspektor kasutab võimalust ja rõhutab, et isikuandmete kaitse kõrge taseme tagamine ja kaitse tõhusam praktiline rakendamine peaks olema TISI toimimise parandamise oluline eeltingimus.
21. Pärast mõningaid üldiseid märkuseid käsitletakse käesolevas arvamuses peamiselt järgmisi küsimusi, mis on asjakohased isikuandmete kaitse aspektist:
- süsteemi andmekaitsealased kaitsemeetmed;
  - tolli uurimisjuhtumite andmebaas;
  - Eurojusti ja Europoli juurdepääs süsteemile (kõnealustele asutustele juurdepääsu andmise proportsionaalsus ja vajalikkus);
  - TISI kui terviku jaoks ette nähtud järelevalvemudel;
  - TISile juurdepääsu omavate asutuste loetelu.

**II. ÜLDISED MÄRKUSED***Esimese ja kolmanda samba alla kuuluvate süsteemi osade ühtsus*

22. Nagu sissejuhatuses mainitud, tunneb andmekaitseinspektor erilist huvi kolmanda samba alla kuuluvat TISI osa puudutavate arengute vastu, arvestades, et talle on juba antud volitused teostada järelevalvet esimese samba alla kuuluva osa keskele osale kooskõlas uue määrusega (EÜ) nr 766/2008, <sup>(1)</sup> koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks.
23. Sellega seoses soovib andmekaitseinspektor juhtida seadusandja tähelepanu sellele, et ta on mitmes arvamuses,

eelkõige 22. veebruari 2007. aasta arvamus, <sup>(2)</sup> juba esitanud märkuseid, mis puudutavad järelevalvet TISI selle osa üle, mis kuulub esimese samba alla.

24. Kõnealuses arvamuses rõhutas andmekaitseinspektor, et „ühenduse koostöö tugevdamiseks mõeldud erinevate vahendite, st TISI, FIDESi ja Euroopa andmehoidla loomine ja täiendamine toob endaga kaasa liikmesriikide haldusastutuste ning mõningatel juhtudel ka kolmandate riikide poolt algselt kogutud ja nendega vahetatud isikuandmete osakaalu tõusu. Töödeldud ja jagatud isikuandmed võivad sisaldada teavet üksikisikute väidetava või tõestatud osaluse kohta tolli- või põllumajandusvaldkonna väärtedudes. (...) Selle tähtsus suureneb veelgi, kui arvestada kogutud ja jagatud andmete laadi, iseäranis üksikisikute kahtlustamist seotuses väärtedega ning töötlemise üldist lõplikkust ja tulemust.”

*Vajadus kehtestada strateegiline lähenemine TISile tervikuna*

25. Euroopa Andmekaitseinspektor toonitab, et erinevalt määrusega (EÜ) nr 766/2008 TISI reguleerivas esimese samba õigusaktis tehtud muudatustest nähakse ettepanekuga ette TIS konventsiooni täielik uuendamine, mis annab seadusandjale võimaluse vaadata süsteemi üldisemast vaatenurgast, tuginedes sidusale ja kõikehõlmavale lähenemisviisile.
26. Andmekaitseinspektori arvates peab see lähenemisviis olema tulevikku suunatud. Selliseid uusi arenguid nagu raamotsuse 2008/977/JSK vastuvõtmine ja Lissaboni lepingu (võimalik) jõustumine tulevikus tuleks nõuetekohaselt kaaluda ja ettepaneku sisu üle otsustamisel arvesse võtta.
27. Seoses Lissaboni lepingu jõustumisega juhib andmekaitseinspektor seadusandja tähelepanu vajadusele analüüsida põhjalikult Lissaboni lepingu jõustumisest tuleneva ELi nn sammaste struktuuri kaotamise võimalikku mõju TISile, võttes arvesse, et süsteem põhineb praegu esimese ja kolmanda samba õigusaktide kombinatsioonil. Euroopa Andmekaitseinspektor avaldab kahetsust, et ei ole esitatud selgitavat teavet sellise olulise tulevase arengu kohta, mis mõjutab tulevikus märkimisväärselt TISI reguleerivat õigusraamistikku. Lisaks küsib andmekaitseinspektor, kas poleks asjakohasem, kui seadusandja ootaks läbivaatamisega kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni, et vältida võimalikku õiguskindlusetust.

*Euroopa Andmekaitseinspektor kutsub tagama sidusust muude suuremahuliste süsteemidega*

28. Andmekaitseinspektori arvates pakub TIS konventsiooni tervikuna asendamine lisaks hea võimaluse tagada TISI sidusus muude pärast konventsiooni vastuvõtmist välja töötatud süsteemide ja mehhanismidega. Sellega seoses kutsub andmekaitseinspektor üles tagama sidususe (ka järelevalvemudeli osas) muude õigusaktidega, eelkõige Schengeneni teise põlvkonna infosüsteemi ja viisainfosüsteemi loomist käsitlevate õigusaktidega.

<sup>(1)</sup> EÜT L 218, 13.8.2008, lk 48.

<sup>(2)</sup> Andmekaitseinspektori 22. veebruari 2007. aasta arvamus järgmise ettepaneku kohta: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (KOM(2006) 866 lõplik), ELT C 94, 28.4.2007, lk 3.

*Seos raamotsusega 2008/977/JSK*

29. Andmekaitseinspektor tervitab asjaolu, et ettepanekus võetakse arvesse isikuandmete kaitset käsitlevat raamotsust, arvestades TISi raames liikmesriikide vahel toimuvat andmevahetust. Ettepaneku artiklis 20 sätestatakse selgelt, et raamotsust 2008/977/JSK kohaldatakse andmevahetuse kaitse suhtes kooskõlas käesoleva otsusega, kui käesolevas otsuses ei ole sätestatud teisiti. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib samuti, et ettepanekus osutatakse raamotsusele ka muudes sätetes, nt artikli 4 lõikes 5, mille kohaselt raamotsuse 2008/977/JSK artiklis 6 loetletud andmeid süsteemi ei sisestata, artiklis 8 seoses TISist saadud andmete kasutamise otsuse artikli 1 lõikes 2 sätestatud eesmärgi saavutamiseks, artiklis 22, mis käsitleb isikute õigusi seoses TISis sisalduvate isikuandmetega, ja artiklis 29 seoses vastutuse ja kohustustega.
30. Andmekaitseinspektor usub, et raamotsuses sätestatud kontseptsioonid ja põhimõtted on TISi jaoks asjakohased ning neid tuleks seetõttu kohaldada nii õiguskindluse kui õiguskordade vahelise sidususe tagamiseks.
31. Sellele vaatamata rõhutab andmekaitseinspektor siiski, et seadusandja peaks ette nägema vajalikud tagatised, et raamotsuse 2008/977/JSK täieliku rakendamiseni kooskõlas selle lõppsätetega ei oleks andmekaitse süsteemide ühetegevus lünka. Teisisõnu, andmekaitseinspektor soovib toonitada, et ta pooldab lähenemisviisi, mille kohaselt on vajalikud ja piisavad kaitsemeetmed olemas enne andmete uue korra kohast vahetamist.

**III. KONKREETSED MÄRKUSED***Andmekaitsealased kaitsemeetmed*

32. Andmekaitseinspektori arvamuse kohaselt tagab tolliinfosüsteemi nõuetekohase toimimise paljuski see, kui on rakendatud tõhusalt isikute õigus andmekaitsele ja õigus saada teavet. Andmekaitsealased kaitsemeetmed ei ole vajalikud mitte üksnes selleks, et tagada nende üksikisikute tõhus kaitse, kelle andmed kantakse TISi, vaid kaitsemeetmed peaksid samuti hõlbustama süsteemi nõuetekohast ja tõhusamat toimimist.
33. Andmekaitseinspektor juhib seadusandja tähelepanu asjaolule, et vajadus kindlamate ja tõhusamate andmekaitsealaste kaitsemeetmete järele saab veelgi selgemaks, kui võtta arvesse, et TIS on andmebaas, mis põhineb pigem nõ kahtlustustel kui süüdimõistvatel või muudel kohtu- või haldusotsustel. Seda kajastatakse ettepaneku artiklis 5, milles on sätestatud, et „artiklis 3 nimetatud kategooriatesse kuuluvad andmed sisestatakse tolliinfosüsteemi üksnes vaatluste, aruannete, varjatud jälgimise, erikontrolli ja strateegilise või tegevusanalüüsi jaoks. (...) soovitatavate meetmete (...) jaoks võib (...) isikuandmeid sisestada tolliinfosüsteemi üksnes juhul, kui eelkõige varasema ebaseadusliku tegevuse põhjal on alust eeldada, et asjaomane isik on toime pannud, parajasti paneb toime või kavatseb toime panna siseriiklike õigusaktide tõsiseid rikkumisi”. TISi sellist

omadust arvesse võttes peab ettepanek hõlmama tasakaalustatud, tõhusaid ja ajakohaseid kaitsemeetmeid seoses isikuandmete kaitsmisega ja kontrollimehhanismide.

34. Ettepaneku isikuandmete kaitset käsitlevate erisätete osas märgib andmekaitseinspektor seadusandja jõupingutusi kehtestada rohkem kaitsemeetmeid kui on ette nähtud TIS konventsiooniga. Andmekaitseinspektor peab siiski vajalikuks tõstatada mitmeid tõsiseid küsimusi seoses andmekaitset käsitlevate sätetega, eelkõige seoses eesmärgi piiramise põhimõtte kohaldamisega.
35. Selles kontekstis tuleks samuti nimetada, et käesolevas arvamuses esitatud märkused andmekaitsealaste kaitsemeetmete kohta ei piirdu üksnes sätetega, millega muudetakse TIS konventsiooni või laiendatakse selle reguleerimisala, vaid need märkused puudutavad ka konventsioonist üle võetud sõnastust sisaldavaid osi. Nagu üldistes märkustes mainitud, on selle põhjuseks asjaolu, et andmekaitseinspektori arvates ei näi mõned konventsiooni sätted enam vastavat andmekaitsealastele ning Prantsusmaa algatus pakub hea võimaluse heita värsket pilk kogu süsteemile ja tagada piisav andmekaitse tase, mis on võrdväärne süsteemi selles osas pakutavaga, mis kuulub esimese samba alla.
36. Andmekaitseinspektor märgib rahuloluga, et nimekirja isikuandmetest, mida tohib TISi kanda, on suletud ja lõplik. Ta tervitab samuti seda, et ettepanekuga nähakse TIS konventsiooniga võrreldes ette mõiste „isikuandmed” laiem määratlus. Ettepaneku artikli 2 lõige 2: „isikuandmed” – igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku (andmesubjekt) kohta. Tuvastatav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt kindlaks teha, eelkõige identifitseerimisnumbri põhjal või tema ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

*Eesmärgi piiramine*

37. Andmekaitseaspektist tekitavad tõsiseid mureküsimusi sellised sätted nagu ettepaneku artikkel 8, mille kohaselt „liikmesriigid võivad kasutada tolliinfosüsteemist saadud teavet üksnes artikli 1 lõikes 2 sätestatud eesmärgi saavutamiseks. Nad võivad kõnealust teavet siiski kasutada ka halduslikel või muudel eesmärkidel selle liikmesriigi, kes on andmed tolliinfosüsteemi sisestanud, eelneval loal ja tema poolt kehtestatud tingimustel. Nimetatud muudel eesmärkidel kasutamine peab olema kooskõlas selle liikmesriigi õigus- ja haldusnormide ning menetlustega, kes soovib teavet kasutada raamotsuse 2008/977/JSK artikli 3 lõike 2 kohaselt”. Kõnealune säte, mis käsitleb TISist saadud andmete kasutamist, on oluline süsteemi ülesehituse aspektist ja nõuab seega eritähelepanu.
38. Ettepaneku artiklis 8 osutatakse raamotsuse 2008/977/JSK artikli 3 lõikele 2, milles käsitletakse „seaduslikkuse, proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtteid”. Raamotsuse artiklis 3 on sätestatud järgmine:



„1. Pädevad asutused võivad isikuandmeid koguda oma ülesannete raames üksnes konkreetsel, selgelt kindlaksmääratud ja õiguspärasel eesmärgil ning neid võib töödelda üksnes samal eesmärgil, milleks andmeid koguti. Andmete töötlemine on seaduslik ja piisav, asjakohane ning ei tohi ületada kogumise eesmärgi piire.

2. Teisel eesmärgil asetleidev täiendav töötlemine on lubatud üksnes juhul, kui

- a) see ei ole vastuolus andmete kogumise eesmärkidega;
- b) pädevad asutused on volitatud töötleva selliseid andmeid sellisel teisel eesmärgil kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega ning
- c) töötlemine on teise eesmärgi jaoks vajalik ja proportsionaalne.”

39. Olenemata raamotsuse 2008/977/JSK artikli 3 lõike 2 kohaldamisest (millega nähakse ette, millistel üldistel tingimustel võib lubada töötlemist teisel eesmärgil), juhivad andmekaitseinspektor tähelepanu asjaolule, et ettepaneku artikkel 8, millega tehakse võimalikuks TISi andmete kasutamine mis tahes halduslikel või muudel eesmärkidel, mida ettepanekuga ei määratleta, tekitab küsimusi andmekaitse- nõuete, eelkõige eesmärgi piiramise põhimõtte järgimise kohta. Lisaks ei võimalda esimese samba kohane õigusakt sellist üldist kasutamist. Seetõttu kutsuvad andmekaitseinspektor täpsustama, millistel eesmärkidel võib andmeid kasutada. Sellel on suur tähtsus andmekaitse aspektist, sest see puudutab andmete suuremahulistes süsteemides kasutamise keskseid põhimõtteid: „andmeid tuleks kasutada üksnes hästi kindlaksmääratud ja selgelt piiritletud eesmärkidel, mis on sätestatud õiguslikus raamistikus”.

#### *Andmete edastamine kolmandatele riikidele*

40. Ettepaneku artikli 8 lõikes 4 käsitletakse andmete edastamist kolmandatele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele. Selles sätestatakse, et „andmed süsteemi sisestanud liikmesriigi eelneval loal ja tema poolt kehtestatud tingimustel võib tolliinfosüsteemist saadud andmeid edastada (...) kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele või piirkondlikele organisatsioonidele, kes soovivad neid andmeid kasutada. Iga liikmesriik võtab kasutusele erimeetmed, et tagada nende andmete turvalisus väljaspool tema territooriumi asuvatele asutustele andmete edastamise ajal. Andmed selliste meetmete kohta tuleb edastada artiklis 25 osutatud ühisele järelevalveasutusele.”
41. Andmekaitseinspektor märgib, et siin kehtib isikuandmete kaitset käsitleva raamotsuse artikkel 11. Tuleks siiski rõhutada, et arvestades ettepaneku artikli 8 lõike 4 kohaldamise üldisust, mis põhimõtteliselt võimaldab liikmesriikidel edastada TISist saadud andmeid kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele või piirkondlikele organisatsioonidele, kes soovivad neid andmeid kasutada, ei ole selle sättega

ette nähtud kaitsemeetmed isikuandmete kaitseks kaugeltki piisavad. Andmekaitseinspektor kutsub artikli 8 lõiget 4 uuesti kaaluma, et tagada ühtne süsteem piisavuse hindamiseks asjakohase mehhanismi kaudu, nt võiks sellisesse hindamisse kaasata ettepaneku artiklis 26 osutatud komitee.

#### *Muud andmekaitsealased kaitsemeetmed*

42. Andmekaitseinspektor märgib rahuloluga andmete muutmist käsitlevaid sätteid (IV peatükk, artikkel 13), mis moodustavad andmete kvaliteedi põhimõtte olulise elemendi. Andmekaitseinspektor tervitab eelkõige asjaolu, et TIS konventsiooniga võrreldes on laiendatud ja muudetud kõnealuse sätte ulatust, mis hõlmab nüüd ka andmete parandamist ja kustutamist. Näiteks on artikli 13 lõikes 2 sätestatud, et kui andmed edastanud liikmesriik või Europol märkab või tema tähelepanu juhitakse asjaolule, et tema sisestatud andmed sisaldavad faktivigu või on sisestatud ja säilitatakse käesoleva otsuse vastaselt, muudab, täiendab, parandab või kustutab see liikmesriik nõuetekohaselt andmed ning teavitab sellest vastavalt teisi liikmesriike ja Europli.
43. Andmekaitseinspektor märgib V peatüki sätteid andmete säilitamise kohta, mis põhineb peamiselt TIS konventsioonil ning millega muu hulgas sätestatakse TISist kopeeritud andmete säilitamise aeg.
44. IX peatükk (isikuandmete kaitse) kajastab paljusid TIS konventsiooni sätteid. Siiski sisaldab see olulist muudatust, milleks on isikuandmete kaitset käsitleva raamotsuse kohaldamine TISi suhtes, ning ettepaneku artiklis 22 sätestatakse, et „isikute õigusi seoses tolliinfosüsteemis sisalduvate isikuandmetega, eelkõige õigust andmete juurde pääseda, parandada, kustutada või blokeerida rakendatakse selle raamotsust 2008/977/JSK rakendava liikmesriigi õigus- ja haldusnormide ning menetluste kohaselt, kus isikud oma õigusi teostavad”. Sellega seoses soovib andmekaitseinspektor rõhutada eelkõige, kui oluline on säilitada menetlus, mille kohaselt andmesubjektid saavad oma õigusi kasutada ja taotleda andmete juurdepääsu igas liikmesriigis. Andmekaitseinspektor analüüsib lähemalt andmesubjektide selle olulise õiguse praktilist rakendamist.
45. Ettepanekuga laiendatakse samuti TIS konventsiooni ulatust seoses andmete kopeerimisega TISist muudesse siseriiklikesse andmefailidesse. TIS konventsiooni artikli 14 lõikes 2 on selgesõnaliselt öeldud, et „teiste liikmesriikide poolt tolliinfosüsteemi sisestatud isikuandmeid ei või kopeerida muudesse siseriiklikesse andmefailidesse”. Ettepaneku artikli 21 lõike 3 kohaselt on selline kopeerimine lubatud „juhul, kui kopeerimine on seotud riskijuhtimissüsteemidega, mida kasutatakse tollikontrolli suunamiseks siseriiklikul tasandil, või kui kopeerimine on seotud tegevusanalüüsisüsteemiga, mida kasutatakse tegevuse koordineerimiseks”. Sellega seoses jagab andmekaitseinspektor tolli ühise järelevalveasutuse arvamuses 09/03 esitatud seisukohta, eelkõige mõiste „riskijuhtimissüsteemid” osas, samuti vajaduse osas sätestada täiendavalt, millal ja millistel tingimustel oleks artikli 21 lõikega 3 lubatud kopeerimine võimalik.

46. Andmekaitseinspektor tervitab turvalisust käsitlevaid sätteid, mis on TISi tõhusa toimimise seisukohast äärmiselt olulised (XII peatükk).

*Tolli uurimisjuhtumite andmebaas*

47. Ettepanekuga lisatakse tolli uurimisjuhtumite andmebaasi käsitlevad sätted (artiklid 16–19). See kajastab tolli uurimisjuhtumite andmebaasi loomist esimese samba instrumendiga. Kuigi andmekaitseinspektor ei sea kahtluse alla vajadust sellise uue andmebaasi järele TISi raames, juhib ta tähelepanu vajadusele tagada nõuetekohased andmekaitsealased kaitsemeetmed. Sellega seoses tervitab andmekaitseinspektor asjaolu, et artikli 21 lõikes 3 sätestatud erandit ei kohaldata tolli uurimisjuhtumite andmebaasi suhtes.

*Europoli ja Eurojusti juurdepääs TISile*

48. Ettepanekuga antakse Euroopa Politseiametile (Europol) ja Euroopa Õiguslase Koostöö Üksusele (Eurojust) juurdepääs TISile.

49. Esiteks rõhutab andmekaitseinspektor vajadust määratleda selgelt juurdepääsuõiguse eesmärk ja hinnata juurdepääsu laiendamise proportsionaalsust ja vajadust. Ei ole antud teavet selle kohta, miks on vaja laiendada juurdepääsuõigust Europolile ja Eurojustile. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab samuti, et kui küsimuse all on juurdepääs andmebaasidele, funktsioonidele ja isikuandmete töötlemisele, on olemas selge vajadus hinnata eelnevalt mitte üksnes sellise juurdepääsu andmise kasulikkust, vaid samuti sellise ettepaneku tegelikku ja dokumenteeritud vajadust. Andmekaitseinspektor toonitab, et antud juhul ei ole selliseid põhjendusi esitatud.

50. Samuti kutsub andmekaitseinspektor tekstis selgelt määratlema konkreetseid ülesanded, mille jaoks võib Europolile ja Eurojustile anda juurdepääsu andmetele.

51. Kooskõlas artikliga 11 on „Europolil oma volituste piires ja oma ülesannete täitmisel õigus pääseda juurde tolliinfosüsteemi sisestatud andmetele, vahetult neid andmeid otsida ja sisestada andmeid kõnealusesse süsteemi”.

52. Andmekaitseinspektor tervitab ettepanekuga kehtestatud piiranguid, eelkõige järgmist:

— TISist pärit andmete kasutamine on võimalik selle liikmesriigi loal, kes andmed süsteemi sisestab;

— Europoli õigus andmeid kolmandatele riikidele edastada on piiratud (samuti võimalik üksnes selle liikmesriigi loal, kes andmed süsteemi sisestab);

— piiratud juurdepääs TISile (volitatud töötajad);

— Europoli ühine järelevalveasutus kontrollib Europoli tegevust.

53. Andmekaitseinspektor soovib samuti märkida, et kui ettepanekus osutatakse Europoli konventsioonile, tuleb võtta arvesse nõukogu otsust, mille kohaselt saab Europolist alates 1. jaanuarist 2010 ELi asutus.

54. Ettepaneku artiklis 12 käsitletakse Eurojusti juurdepääsu TISile. Selles sätestatakse, et kui „IX peatükist ei tulene teisiti, on Eurojusti liikmesriikide liikmetel ja nende assistentidel oma volituste piires ja oma ülesannete täitmisel vastavalt artiklitele 1, 3, 4, 5 ja 6 õigus pääseda juurde tolliinfosüsteemi sisestatud andmetele ja nende andmete kohta päringuid teha”. Ettepanekuga nähakse ette sarnane põhimõte nagu Europoli puhul, et on vaja selle liikmesriigi nõusolekut, kes andmed süsteemi sisestab. Eespool nimetatud märkused, mis puudutavad vajadust põhjendada juurdepääsu andmise vajalikkust, samuti vajadust kehtestada piisavad ja vajalikud piirangud sellise juurdepääsu kasutamise suhtes, kehtivad ka Eurojusti puhul.

55. Andmekaitseinspektor tervitab asjaolu, et TISile on juurdepääs üksnes Eurojusti liikmesriikide liikmetel, nende asetäitjatel ja assistentidel. Andmekaitseinspektor märgib siiski, et artikli 12 lõikes 1 räägitakse üksnes liikmesriigi liikmetest ja nende assistentidest, samas kui ülejäänud artikli 12 lõigetes on nimetatud ka asetäitjad. Seadusandja peaks tagama teksti selguse ja järjepidevuse.

*Järelevalve – sidusa, ühtse ja kõikehõlmava mudeli suunas*

56. Seoses kolmanda samba alla kuuluva TISi osa kavandatava järelevalvega juhib andmekaitseinspektor seadusandja tähelepanu vajadusele tagada ühtne ja kõikehõlmav järelevalve kogu süsteemi üle. Arvesse tuleks võtta TISi reguleerivat keerukat õiguslikku raamistikku, mis põhineb kahel õiguslikul alusel, ning õigusliku selguse huvides ja praktilistel kaalutlustel tuleks vältida kahe eraldi järelevalvemudeli loomist.

57. Nagu eespool mainitud, teostab andmekaitseinspektor praegu järelevalvet süsteemi esimese samba alla kuuluva osa keske osa üle. See on vastavuses nõukogu määruse (EÜ) nr 515/97 artikliga 37, mille kohaselt „Euroopa andmekaitseinspektor teostab järelevalvet TISi vastavuse üle määrusele (EÜ) nr 45/2001”. Andmekaitseinspektor märgib, et Prantsusmaa ettepanekus pakutud järelevalvemudelis ei ole seda rolli arvesse võetud. Järelevalvemudel põhineb TISi ühise järelevalveasutuse rollil.

58. Andmekaitseinspektor hindab kõrgelt TISi ühise järelevalveasutuse tehtud tööd, kuid rõhutab kaht põhjust, miks tuleks kohaldada koordineeritud järelevalvemudelit, mis on kooskõlas andmekaitseinspektori praeguste järelevalveülesannetega muudes suuremahulistes süsteemides. Esiteks, selline mudel tagaks sisemise ühtsuse süsteemi esimese ja kolmanda samba alla kuuluvate osade vahel. Teiseks tagaks see ühtsuse ka muudes suuremahulistes süsteemides kehtestatud mudelitega. Seetõttu soovib andmekaitseinspektor kohaldada ka TISi puhul tervikuna mudelit, mis on sarnane SIS II puhul kasutatavaga („kordineeritud järelevalve” või „mitmetasandiline mudel”). Nagu mainitud andmekaitseinspektori arvamusel esimese samba alla kuuluva TISi osa kohta, „SIS II kontekstis on Euroopa seadusandja valinud järelevalvemudeli ratsionaliseerimise, kasutades kirjeldatud sama mitmetasandilist mudelit nii süsteemi esimese kui ka kolmanda samba keskkondades”.

59. Andmekaitseinspektor usub, et sobivaim lahendus selleks on võtta kasutusele ühtsem järelevalvesüsteem juba katsetatud mudeli näol, mis tugineb kolmetasandilisele struktuurile: andmekaitseasutused siseriiklikul tasandil, Euroopa Andmekaitseinspektor kesktasandil ning nendevaheline koordineerimine. Andmekaitseinspektor on veendunud, et TIS konventsiooni asendamine annab ainulaadse võimaluse järelevalve lihtsustamiseks ja selle ühtsuse suurendamiseks täielikus kooskõlas muude suuremahuliste süsteemidega (VIS, SIS II, Eurodac).
60. Lõpetuseks – koordineeritud järelevalvemudeliga võetakse paremini arvesse ka muudatusi, mille toob kaasa Lissaboni lepingu jõustumine ja ELi sammastel põhineva struktuuri kaotamine.
61. Andmekaitseinspektor ei võta mingit seisukohta selle suhtes, kas koordineeritud järelevalvemudeli kasutuselevõtt nõuaks muudatuste tegemist TISi käsitlevas esimese samba alla kuuluvast õigusaktis (määrus (EÜ) nr 766/2008), kuid ta juhib seadusandja tähelepanu vajadusele analüüsida seda aspekti ka õigusliku järjepidevuse seisukohast.
- TISile juurdepääsu omavate asutuste loetelu*
62. Artikli 7 lõikes 2 sätestatakse iga liikmesriigi kohustus saata ülejäänud liikmesriikidele ja artiklis 26 osutatud komiteele loetelu pädevatest asutustest, kellele on antud juurdepääs TISile, täpsustades iga asutuse puhul, millistele andmetele juurdepääs on antud ja millisel eesmärgil.
63. Andmekaitseinspektor juhib tähelepanu asjaolule, et ettepaneku kohaselt tuleb teavet TISile juurdepääsu omavate asutuste kohta vahetada vaid liikmesriikide vahel ning et nad peaksid teavitama artiklis 26 osutatud komiteed, kuid ette ei ole nähtud sellise loetelu avaldamist. See on kahetsusväärne, sest loetelu avaldamine aitaks suurendada läbipaistvust ja luua praktilise vahendi süsteemi tõhusaks järelevalveks näiteks pädevate andmekaitseasutuste poolt.
65. Andmekaitseinspektor väljendab kahetsust, et ei ole esitatud selgitavaid dokumente, mis sisaldaksid mõningaid vajalikke selgitusi ja teavet ettepaneku eesmärkide kohta ning täpsustusi mõningate sätete kohta.
66. Andmekaitseinspektor kutsub üles pöörama ettepanekus suuremat tähelepanu spetsiifilistele andmekaitsealaste kaitsemeetmetele. Ta näeb mitmeid probleeme, mille puhul tuleks paremini tagada andmekaitsealaste kaitsemeetmete praktiline rakendamine, eelkõige seoses eesmärgi piiramise põhimõtte kohaldamisega TISi sisestatud andmete kasutamisel. Andmekaitseinspektor peab seda oluliseks eelduseks tolliinformatsiooni toimimise parandamisel.
67. Andmekaitseinspektor kutsub üles lisama ettepanekusse koordineeritud järelevalvemudeli. Tuleks märkida, et andmekaitseinspektor teostab praegu järelevalvet süsteemi esimese samba alla kuuluva osa üle. Ta rõhutab, et sidususe ja ühtsuse huvides oleks parim lähenemisviis kohaldada koordineeritud järelevalvemudelit ka süsteemi kolmanda samba alla kuuluva osa suhtes. Sellise mudeliga oleks vajaduse ja asjakohasuse korral tagatud ka ühtsus muude õigusaktidega, millele reguleeritakse muude suuremahuliste IT-süsteemide loomist ja/või kasutamist.
68. Andmekaitseinspektor kutsub üles põhjalikumalt selgitama vajadust anda Eurojustile ja Europolile juurdepääs süsteemile ning sellise juurdepääsu andmise proportsionaalsust. Ta rõhutab sellekohase selgitava teabe puudumist ettepanekus.
69. Samuti nõuab andmekaitseinspektor ettepaneku artikli 8 lõikes 4 sisalduva sätte tugevdamist andmete edastamise osas ELi mittekuuluvatele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele. See hõlmab vajadust tagada ühtne süsteem piisavuse hindamiseks.
70. Andmekaitseinspektor kutsub üles lisama sätet TISile juurdepääsu omavate asutuste loetelu avaldamise kohta, et suurendada läbipaistvust ja hõlbustada järelevalvet süsteemi üle.

#### IV. JÄRELDUSED

64. Andmekaitseinspektor toetab infotehnoloogia tollialast kasutamist käsitleva nõukogu otsuse ettepanekut. Andmekaitseinspektor rõhutab, et nõukogus jätkuva õigusloomelise töö tõttu ei põhine tema märkused ettepaneku lõplikul tekstil.

Brüssel, 20. aprill 2009

Peter HUSTINX  
Euroopa andmekaitseinspektor