

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise õigusakti kohta: Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil ja ettepanek nõukogu otsuse kohta, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil

(2010/C 92/01)

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⁽¹⁾,

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,⁽²⁾ eriti selle artiklit 41,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni 15. septembri 2009. aasta taotlust arvamuse esitamise kohta kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

1. 10. septembril 2009 võttis komisjon vastu kaks ettepanekut, nimelt muudetud ettepaneku Euroopa Parlamendi

ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest)⁽³⁾ tõhusa kohaldamise eesmärgil ja ettepaneku nõukogu otsuse kohta, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil⁽⁴⁾. Komisjon saatis ettepanekud Euroopa andmekaitseinspektorile konsulteerimiseks ja need saadi kätte 15. septembril 2009 vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikele 2 (edaspidi „ettepanekud“ või „kavandatav määrus“ ja „kavandatav otsus“). Euroopa andmekaitseinspektor sai ka mõjuhinnangu.

2. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab konsulteerimist ja teeb ettepaneku, et sellele konsulteerimisele viidataks vastavalt määrusele (EÜ) nr 45/2001 ka ettepaneku põhjendustes sarnaselt mitmete teiste õigusaktidega, mille puhul on Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteeritud.

3. Euroopa andmekaitseinspektoril on nende ettepanekute vastu konkreetne huvi ka arvestades tema järelevalvevolitusi Eurodac-süsteemi andmebaasi kesksuse üle ja koordineeritud järelevalvet, mida ta peab tagama koos riiklike andmekaitseasutustega Eurodac-süsteemi üle tervikuna.

⁽¹⁾ ELT L 281, 23.11.1995, lk 31.

⁽²⁾ ELT L 8, 12.1.2001, lk 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 342 (lõplik).

⁽⁴⁾ KOM(2009) 344 (lõplik).

4. Euroopa andmekaitseinspektor on juba käsitlenud küsimust õiguskaitseasutustele juurdepääsu andmise kohta laiaulatuslikele infotehnoloogiasüsteemidele seoses õiguskaitseasutuste ja Europoli juurdepääsuga viisainfosüsteemile ⁽⁵⁾. Ettepanekute sisu on tihedalt seotud ka Eurodac-süsteemi määruse ja Dublini määruse üldise uuendamise, mille kohta Euroopa andmekaitseinspektor andis 18. veebruaril 2009 kaks arvamust ⁽⁶⁾.

II. ETTEPANEKUTE SISU JA TAUST

5. Ettepanekutega luuakse alus liikmesriikide määratud asutuste ja Europoli õigusele taotleda sõrmejälgede või latentsete koopiate võrdlemist Eurodac-süsteemi andmetega. Kui võrdlemine on tulemuslik ja tuvastatakse kokkulangevus Eurodac-süsteemi andmetega, annab Eurodac kõik süsteemis leiduvad andmed asjaomaste sõrmejälgede kohta. Ettepanekutes ei käsitleta tulemuslikule päringule järgnevaid lisateabe taotlusi, vaid neid reguleeritakse olemasolevate õiguskaitsealase teabe vahetamise vahenditega. Ettepaneku kohaldamisala on võitlus terroriaktide ja raskete kuritegude (näiteks inimkaubanduse ja narkootikumidega kauplemise) vastu ⁽⁷⁾.

6. Otsuse ettepaneku artiklis 7 määratletakse määratud asutuste juurdepääsu tingimused Eurodac-süsteemile. Juurdepääs lubatakse ainult juhul, kui nõukogu otsuse 2008/615/JHA (piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega) ⁽⁸⁾ alusel läbiviidav võrdlus riigi sõrmejälgede andmebaaside ja teiste liikmesriikide automaatsete sõrmejälgede andmebaasidega annab negatiivsed tulemused ja kui võrdlus on vajalik terroriaktide või muude raskete kuritegude vältimiseks, võrdlust on vaja seoses konkreetse juhtumiga ja on piisavalt alust arvata, et see võrdlus aitab oluliselt kaasa mõne kõnealuse kuriteo vältimisele. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et artiklis 7 ei nõuta, et andmesubjekt, kelle sõrmejälgi taotlus puudutab, oleks üheski neist kuritegudest kahtlustatav.

⁽⁵⁾ 20. jaanuari 2006. aasta arvamus 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 (KOM(2005) 600 (lõplik)), ELT C 97, 25.4.2006, lk 6.

⁽⁶⁾ 18. veebruari 2009. aasta arvamus määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist, et kohaldada tõhusalt määrust (EÜ) nr (.../...), (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsusega isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) (KOM(2008) 825) ja 18. veebruari 2009. aasta arvamus määruse ettepaneku kohta, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsusega isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (KOM(2008) 820 (lõplik)).

⁽⁷⁾ Vt eriti otsuse ettepaneku artiklit 1.

⁽⁸⁾ ELT L 210, 6.8.2008, lk 1, edaspidi „Prümi otsus“.

7. Tuleks meenutada, et Eurodac-süsteemi loomise eesmärk oli hõlbustada Dublini määruse rakendamist, mis teeb võimalikuks määrata kindlaks varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, võrreldes varjupaigataotlejate ja ebaseaduslike sisserändajate sõrmejälgi. Eurodac-süsteem võimaldab liikmesriikidel tuvastada varjupaigataotlejad ja isikud, kes on ühenduse välispiiri ebaseaduslikult ületamisel kinni peetud. Liikmesriigid võivad sõrmejälgede võrdlemise teel kindlaks teha, kas varjupaigataotleja või ebaseaduslikult liikmesriigis viibiv välisriigi kodanik on varem mõnes teises liikmesriigis varjupaika taotlenud või on varjupaigataotleja sisenenud liidu territooriumile ebaseaduslikult. Määruses Eurodac-süsteemi loomise kohta ei nähtud ette politsei juurdepääsu Eurodac-süsteemile; sõrmejäljed koguti Eurodac-süsteemi määruse artikli 1 lõikes 1 nimetatud väga konkreetsel eesmärgil.

8. Määruse ettepaneku artikli 1 lõikes 2 laiendatakse nüüd Eurodac-süsteemi eesmärki ning lisatakse ettepanekutes ettenähtud tingimustel terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimine, avastamine ja uurimine. Seda eesmärgi muutmist selgitatakse kavandatava otsuse põhjenduses 6, kus nähakse ette, et: „kuna Eurodac-süsteem loodi Dublini määruse kohaldamise lihtsustamiseks, tähendab terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimiseks, avastamiseks ja uurimiseks antav juurdepääs Eurodac-süsteemile kõnealuse süsteemi algse eesmärgi muutmist, mis on vastuolus nende inimeste põhiõigusega eraelu puutumatusse, kelle andmeid Eurodac-süsteemis töödeldakse“.

9. Õiguskaitseasutuste juurdepääs Eurodac-süsteemile kuulutati välja juba varem, mõned aastad pärast Eurodac-süsteemi määruse vastuvõtmist. Seda mainitakse sellistes dokumentides, nagu Haagi programm, 12.–13. juunil 2007 toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungi segakomitee järeldustes ja komisjoni 24. novembri 2005. aasta teatise nõukogule ja Euroopa Parlamendile justiits- ja siseküsimuste valdkonna Euroopa andmebaaside suurema tõhususe, tugevdatud koostalitlusvõime ja koostoime kohta: ⁽⁹⁾ „Seoses terrorismi- ja kuritegevusevastase võitlusega on nõukogu hakanud vajakajäämisena käsitlema sisejulgeolekuasutuste puuduvat juurdepääsu viisainfosüsteemile. Sama võib öelda ka teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi ja Eurodaci süsteemi andmete kohta“.

10. Ettepanekud muuta Eurodac-süsteem kättesaadavaks õiguskaitseasutustele on põhjendanud arvestatavat kriitikat mitmete sidusrühmade poolt; seda tunnustatakse nii mõjuhinnangus kui ka seletuskirjas.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 597 (lõplik), punkti 4 lõige 6.

III. ARVAMUSE PÕHITEEMAD

11. Euroopa andmekaitseinspektor analüüsib käesolevas arvamuses ettepanekute õiguspärasust. Analüüsi tulemusel jõutakse järeldusele, et Euroopa andmekaitseinspektoril on tõsised kahtlused ettepanekute õiguspärasuse ja nende ettepanekute alusel õigusaktide vastuvõtmise suhtes.
12. Analüüs teostatakse järgmiste sammude põhjal:
- Lähtepunkt: Kuidas saavutada õige tasakaal avaliku julgeoleku vajaduse ja andmekaitseõiguse vahel.
 - Ettepanekud kui veel kahe üldise tendentsi jätkumine:
 - andmekaitseasutustel hõlbustatakse järjest enam selliste üksikisikute isikuandmete kasutamist, mis ei ole otseselt seotud konkreetse kuriteoga ja mis on kogutud muudel eesmärkidel;
 - tehti ettepanekud uute õigusaktide vastuvõtmiseks lisaks olemasolevatele, mida pole veel täielikult rakendatud. Sellega seoses tekivad küsimused selliste uute õigusaktide vajalikkuse kohta.
 - Käesoleva juhtumi konkreetset asjaolud. Selles valdkonnas on õiguskaitseasutustele juba kättesaadav suur hulk teavet.
 - Ettepanek mõjutab põhiliselt teatavat haavatavat ühiskonna rühma, nimelt varjupaigataotlejaid, kusjuures olemas on selle rühma häbimärgistamise suurenemise oht.
 - Ettepaneku ajastus. Ettepanekud võetakse vastu ootamata ära kaht suurt kontekstmuutust, millel võib ettepanekutele olla oluline mõju, need on Stockholmi programm ja Lissaboni lepingu (võimalik) jõustumine. Samuti tehakse ettepanek sõltumatult Eurodaci määruse ja Dublini määruse üldisest uuendamisest, mida arutatakse siiani nõukogus ja Euroopa Parlamendis.
 - Kooskõla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8.
13. Arvamuses ei analüüsita üksikasjalikult ettepanekute sisulisi sätteid. Üldiselt on sätted normitehnika seisukohast hästi teostatud. Nad on hästi koostatud ja tagavad ranged tingimused, mille kohaselt liikmesriikide määratud asutused ja Europol võivad taotleda sõrmejälgede andmete võrdlemist

Eurodac-süsteemi keskandmebaasis säilitatavatega. Siiski tehakse punktides 49–50 sisu kohta mõned märkused.

IV. LÄHTEPUNKT

14. Euroopa andmekaitseinspektor soovib rõhutada, et parem teabevahetus on Euroopa Liidu oluline poliitiline eesmärk. Arvestades Euroopa politseiteenistuse, Euroopa kriminaalõigussüsteemi ja täielikult ühtlustatud Euroopa piirkontrolli puudumisega on selline rõhuasetus teabevahetusele seda loogilisem. Teabega seotud meetmed on seetõttu Euroopa Liidu oluline panus, mis võimaldab liikmesriikide ametiasutustel võidelda tõhusalt piiriülese kuritegevuse vastu ja valvata tõhusalt välispiire. Siiski ei peaks nad panustama ainult kodanike julgeolekusse, vaid ka nende põhivabadustesse.
15. Teisisõnu vajavad valitsused küll asjakohaseid õigusakte kodanike turvalisuse tagamiseks, kuid meie Euroopa ühiskonnas peavad nad ka täielikult austama kodanike põhiõigusi. Sellise tasakaalu tagamine on ELi seadusandja ülesanne. Komisjon rõhutab selgesõnaliselt vajadust sellise tasakaalu järele oma 10. juuni 2009. aasta teatises „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses”⁽¹⁰⁾. Sellel on oluline osa ka läbirääkimistes uue mitmeaastase programmi üle vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta (Stockholmi programm).
16. Sellega seoses on hea rõhutada, et andmekaitsealane õigus ei piira mingil juhul valitsuste õigustatud huvi kaitsta avalikku korda. Kui konkreetse ja õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajatakse andmeid, siis võib neid kasutada, rakendades vajaduse korral piisavate tagatiste andmiseks lisameetmeid. Samuti on oluline, et andmed kogutakse, edastatakse ja töödeldakse ainult konkreetsete julgeolekuvajaduste alusel ja võttes arvesse andmekaitsepõhimõtteid.
17. Võitlust terroriaktide ja muude raskete kuritegude vastu⁽¹¹⁾ võib kindlasti pidada isikuandmete töötlemise lubamise õiguspäraseks aluseks, kui seda tehakse kooskõlas eraelu puutumatus ja andmekaitse põhiõigustega. Selleks et erandite kohaldamine oleks õiguspärane, peab sekkumise vajadus toetuma selgetele ja vaieldamatutele teguritele ning tuleb tõendada andmete töötlemise proportsionaalsust. Nagu ettepanekutes ette nähtud, on vajadus selle järele veelgi suurem, kui sekkutakse ulatuslikult haavatavasse ja kaitset vajavasse rühma kuuluvate isikute õigustesse.

⁽¹⁰⁾ KOM(2009) 262 (lõplik). Vaata ka Euroopa andmekaitseinspektori 10. juuli 2009. aasta arvamust selle teatise kohta, punkt 22.

⁽¹¹⁾ Eesmärgid, mille jaoks otsuse ettepaneku artikli 1 kohaselt on lubatud võrrelda sõrmejälgede andmeid.

V. ÜLDISEMATE TENDENTSIDE JÄTKUMINE

Tendents anda õiguskaitseasutustele laiaulatuslik juurdepääs andmetele

18. Tuleks rõhutada, et lisaks sellele, et ettepanekud järgivad üldist trendi anda õiguskaitseasutustele juurdepääs mitmete suuremahuliste teabe- ja identifitseerimissüsteemidele, kujutavad nad endast ka täiendavat sammu tendentsis anda õiguskaitseasutustele juurdepääs selliste isikute andmetele, keda ei kahtlustata põhimõtteliselt kuriteo toimepanemises. Lisaks puudutab see andmeid, mis on kogutud kuritegevuse vastase võitlusega mitte seotud eesmärkidel. Hiljutised näited on:

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiv 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ⁽¹²⁾.

— Nõukogu otsus 2008/633/JSK, 23. juuni 2008, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Eurooli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel⁽¹³⁾.

— Nõukogu raamotsuse ettepanek broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel⁽¹⁴⁾.

19. Neid algatusi puudutavates arvamustes on Euroopa andmekaitseinspektor võtnud kriitilise lähenemisviisi kuriteos mitte kahtlustatavate isikute muul otstarbel kogutud isikuandmetele juurdepääsu lubamise suhtes õiguskaitseasutustele. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas vajadust anda nõuetekohaseid põhjendusi ning täita vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõudeid. Oma arvamuses broneeringuinfo kohta hoiatas ta isegi liikumise eest täieliku järelevahe ühiskonna poole.

⁽¹²⁾ ELT L 105, 13.4.2006, lk 54. Euroopa andmekaitseinspektori 26. septembri 2005. aasta arvamus, ELT C 298, 29.11.2005, lk 1.

⁽¹³⁾ ELT L 218, 13.8.2008, lk 129.

⁽¹⁴⁾ Seni nõukogu poolt vastu võtmata; viimane kättesaadav tekst nõukogu registris on 29. juuni 2009. aasta dokument 5618/2/09. Euroopa andmekaitseinspektori 20. detsembri 2007. aasta arvamus, ELT C 110, 1.5.2008, lk 1.

20. Sellele lähenemisviisile osutati Euroopa andmekaitseinspektori arvamuses, mis käsitleb komisjoni 10. juuni 2009. aasta teatist vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta kodanike teenistuses⁽¹⁵⁾. Arvamuses palutakse käsitleda Stockholmi programmis konkreetset tendentsi kasutada muuks otstarbeks kogutud teavet. Vaja on rangeid tingimusi, nagu näiteks tingimus, mille kohaselt peaksid teabetaotlused olema proportsionaalsed, kitsalt suunatud ja põhimõtteliselt põhinema kahtlustel konkreetsete isikute suhtes.

Vajadus üldise arutelu järele õiguskaitseasutuste juurdepääsu kohta

21. Seda arvamust tuleb samuti vaadelda seoses laiema aruteluga ELi teabevahetuse tuleviku kohta ja suurenenud kalduvuse kohta lubada õiguskaitseasutustele juurdepääs väga suurtele andmebaasidele. Euroopa andmekaitseinspektor kasutab võimalust rõhutada vajadust analüüsida eraldi iga sellist liiki ettepanekut ja vajadust ühtse, laiaulatusliku ja tulevikule orienteeritud visiooni järele selles asjas, millel oleks soovitatavalt seos Stockholmi programmiga.

22. Rohkem kui kunagi varem on tänapäeval olemas selge vajadus teha põhjalik analüüs, millised peaksid olema ELi teabevahetus ja suuremõtmelised infotehnoloogiasüsteemid. Selles analüüsis tuleks nõuetekohaselt arvesse võtta, mida õigusakt tähendaks eraelu jaoks, ning õiguskaitse tõhusust, esiteks siis, kui tehakse uue õigusakti ettepanek ning seda arutatakse, kuid ka pärast selliste õigusaktide rakendamist, perioodilise läbivaatamise teel. Selles küsimuses on tarvis ka spetsiaalselt välja töötatud ohutusmeetmeid ja suuremat tähelepanu piiratud eesmärkidel kasutamise põhimõttele. Nägemus peaks sisaldama Lissaboni lepingu (võimaliku) jõustumise analüüsi ja selle mõju esimese ja kolmanda samba õiguslikul alusel põhinevatele süsteemidele.

Hinnang olemasolevatele õigusaktidele

23. Kõnealused ettepanekud võeti vastu lisaks olemasolevatele sõrmejalgede kasutamist reguleerivatele õigusaktidele, mida ei ole veel täielikult rakendatud. Euroopa andmekaitseinspektor viitab sellega seoses eriti Prümi otsusele,⁽¹⁶⁾ mille liikmesriigid rakendavad 2011. aasta juuniks. Selle otsuse alusel võimaldavad liikmesriigid üksteisele automaatse juurdepääsu muu hulgas riiklikule automaatsele sõrmejalgede tuvastamise süsteemile vastavalt taotlusele kokkulangevuse või selle puudumise kindlakstegemiseks. Kui Prümi otsuse kohaselt esitatud päring on tulemuslik, võib liikmesriigilt, kelle automaatses sõrmejalgede tuvastamise süsteemis sõrmejäljed on salvestatud, saada täiendavaid isikuandmeid vastavalt siseriiklikule õigusele, sealhulgas osutades vastastikust õigusabi.

⁽¹⁵⁾ Vt joonealust märkust 8.

⁽¹⁶⁾ Vt ka punkti 6 ja joonealust märkust 6.

24. Veel üks õigusakt, mis võib antud kontekstis kasulik olla, on raamotsus 2006/960/JSK Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise teabe ja jälitusteabe vahetamise lihtsustamise kohta⁽¹⁷⁾. Selle õigusaktiga hõlbustatakse sellise teabe vahetamist (s.o nii sõrmejälgede andmete kui ka asjaomase lisateabe vahetamist), mis on mõne liikmesriigi õiguskaitseasutuse andmebaasis või millele sellel asutusel on juurdepääs. Õigusakti kohaldatakse alates 18. detsembrist 2008.
25. Ainus pikemat aega eksisteeriv liikmesriikide käsutuses olev vahend on traditsiooniline vastastikune õigusabi, mille kohaselt liikmesriigi õigusasutus võib taotleda kriminaalajades vastastikuse õigusabi konventsiooni alusel juurdepääsu kurjategijatelt ja muudelt isikutelt kogutud sõrmejälgedele, sealhulgas varjupaigataotlejate sõrmejälgedele.
26. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et osana Eurodac-süsteemi juurdepääsu vajalikkuse hindamisest on esmatähtis alguses rakendada uued ELi õigusaktid, mis võimaldavad ühel liikmesriigil juurdepääsu teise liikmesriigi valduses olevatele sõrmejälgedele ja muudele õiguskaitsealastele andmetele ning hinnata nende kohaldamist.
27. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ei eelda mitte üksnes seda, et kavandatud meetmed on tõhusad, vaid ka seda, et ettepanekuga kavandatud eesmärki võib saavutada olemasolevate vahenditega. Enne isikuandmete töötlemiseks täiendavate või uute meetmete kehtestamist tuleks neid vahendeid hoolikalt hinnata. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei ole sellist igakülgselt hindamist läbi viidud.
30. Otsuse ettepaneku seletuskirjas märgitakse, et andmebaasi struktuuris esinevad puudused teabe võrdlemisel ja isiku tuvastamisel, sest praegu ei ole olemas ühtegi süsteemi, millele õiguskaitseasutustel oleks juurdepääs ja mis võimaldaks määrata kindlaks liikmesriigi, kellele on teavet asjaomase varjupaigataotleja kohta.
31. See võib vastata tõele, kuid ei vasta küsimusele, miks sellist teavet vajatakse varjupaigataotlejate kohta, kes on, nagu juba öeldud, haavatav rühm ja keda põhimõtteliselt ei kahtlustata, kui sarnast sõrmejälgi puudutavat teavet ei ole ühegi muu ühiskonnarühma kohta. Selleks võib olla häid põhjusi, kuid komisjon neid ei nimeta.
32. Euroopa andmekaitseinspektor pöörab tähelepanu ka ettepanekute edasisele põhjendusele. Otsuse ettepaneku seletuskirjas mainitakse, et kui Prümi otsuse kohaselt esitatud päring on tulemuslik, võib liikmesriigilt, kelle automaatses sõrmejälgede tuvastamise süsteemis sõrmejäljed on salvestatud, saada täiendavaid isikuandmeid vastavalt siseriiklikule õigusele, sealhulgas osutades vastastikust õigusabi. Sellele vaatamata tundub, et komisjon kasutab ettepanekut põhjendades ühe argumendina järgmist asjaolu: „kõnealune menetlus võib osutada edukaks liikmesriikide jaoks, kes säilitavad riiklikus automaatses sõrmejälgede tuvastamise süsteemis nii varjupaigataotlejate sõrmejälgi kui ka õiguskaitseasutuste kogutud muid sõrmejälgi, kuid see ei anna soovitud tulemusi nende liikmesriikide puhul, kes säilitavad riiklikus automaatses sõrmejälgede tuvastamise süsteemis varjupaigataotlejate sõrmejälgi ainult siis, kui asjaomane isik on seotud kuritegevusega”. Seda argumenti kasutatakse ka ettepanekutele lisatud mõjuhinnangus.

VI. KÄESOLEVA JUHTUMI KONKREETSED ASJAOLUD

28. Esiteks märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et komisjon tuletas oma 24. novembri 2005. aasta teatise meelde, et „mitte mingil juhul ei saa oletada, et varjupaiga või viisa taotlemine viitab senini süütu isiku soovile panna toime kuritegu või terroriakt”⁽¹⁸⁾.
29. Ettepanekud puudutavad juurdepääsu selliste üksikisikute isikuandmetele, keda ei kahtlustata põhimõtteliselt kuriteo toimepanemises ja kes vajavad lisaks sellele ka suuremat kaitset, sest nad põgenevad tagakiusamise eest. Need isikud kujutavad endast eriti haavatavat elanikkonnarühma ja nende ebakindlat olukorda tuleb kavandatavate meetmete vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta.
33. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et selline argument ei kehti. Ühegi kuriteoga mitte seotud varjupaigataotlejate sõrmejälgede süstemaatiline salvestamine samas andmebaasis õiguskaitseasutuste poolt kogutud teiste sõrmejälgedega (kuriteos kahtlustatavate või süüdi mõistetud varjupaigataotlejate ja/või muude isikute sõrmejälgedega) tekitab juba omaette tõsist muret seoses eesmärgi piiramise põhimõtte ja andmete töötlemise õiguspärasusega. Selle argumendi kasutamise asemel peaks komisjon kaaluma, kas selline süstemaatiline salvestamine on kooskõlas ELi andmekaitsealase õigusega.

VII. ETTEPANEKU AJASTUS

34. Ettepanekud on komisjoni poolt vastu võetud ajal, kui kontekst on muutumas.

⁽¹⁷⁾ ELT L 386, 29.12.2006, lk 89.

⁽¹⁸⁾ Teatist mainitakse käesoleva arvamuse punktis 9.

35. Esiteks oodatakse 2009. aasta detsembris Stockholmi programmi vastuvõtmist. Selle vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva mitmeaastase programmi üle toimuvad neil kuudel intensiivsed läbirääkimised. Teabe kasutamine ja vahetus on Stockholmi programmis oluline teema, kaasa arvatud Euroopa teabemudeli⁽¹⁹⁾ loomine või julgeolekut käsitlev Euroopa teabe haldamise strateegia⁽²⁰⁾. Sellega seoses soovib Euroopa andmekaitseinspektor tasakaalustatud lähenemisviisi, mille kohaselt infosüsteemid hõlmavad eraelu puutumatus ja andmekaitse tagatise juba võimalikult varasel etapil. Nõukogu ajutine teabevahetuse töörühm on Stockholmi programmiga tihedalt seotud. Töörühma tegevus hõlmab tõenäoliselt kõnealuste ettepanekute sisu.
36. Teiseks juhib Euroopa andmekaitseinspektor tähelepanu vajadusele kaaluda Lissaboni lepingu jõustumise tagajärgi tulevastele õiguskaitsealase tegevusega seotud õigusaktidele. Esimene tagajärg oleks see, et kõik sellist liiki ettepanekud võetaks tulevikus vastu seadusandliku tavamenetluse teel, mis tähendab nõukogu ja Euroopa Parlamendi võrdset osalemist. Teine tagajärg on seotud ELi lepingu sambastruktuuri kaotamisega. Lissaboni lepingu tõttu võib olla vajalik, et komisjon esitaks uuel õiguslikul alusel põhineva uue ettepaneku, võimalik isegi, et liites määruse ettepaneku ja otsuse ettepaneku üheks õigusaktiks, mis aitaks igal juhul kaasa õiguslikule selgusele.
37. Kolmandaks seab Euroopa andmekaitseinspektor küsimuse alla ka vajaduse võtta see ettepanek vastu siiani parlamendis arutlusele olevast Eurodaci määruse ja Dublini määruse üldisest uuendamise erineva menetlusega. Nende ettepanekute tulemus on, et kuigi põhjanevad arutelud Eurodac-süsteemi muutmise kohta ei ole veel lõpule jõudnud, muudetakse süsteemi eesmärki, mis tähendab samuti veel üht süsteemi põhialuste muutmist. Ühtsus oleks olnud paremini tagatud, kui need ettepanekud oleks olnud liidetud üldise uuendamisega⁽²¹⁾ või edasi lükatud sellise ajani, kui esimene muudatus on vastu võetud.
38. Selles olukorras on õigusliku ebakindluse vältimiseks parem praegu ettepaneku vastuvõtmine edasi lükata. Komisjon ei väida, et ettepanekud tuleb vastu võtta kiiremas korras ja ükski muu asjaolu ei näita kindlasti asja kiireloomulisust.

VIII. KOOSKÕLA EUROOPA INIMÕIGUSTE JA PÕHIVABADUSTE KAITSE KONVENTSIOONI ARTIKLIGA 8

39. Määruse ettepaneku seletuskirjas käsitletakse selgelt põhiõiguste (muuhulgas isikuandmete kaitset käsitleva Euroopa

inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8) järgimist. Dokumendis selgitatakse, et komisjoni väitel sätestatakse ettepanekus ranged tingimused, et tagada, et isikuandmete töötlemine õiguskaitse eesmärkidel ei oleks vastuolus isikuandmete kaitse põhiõigusega, eriti vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

40. Euroopa andmekaitseinspektor ei ole veendunud komisjoni selle väite paikapidavuses. Ta märgib, et on eriliselt tähtis hinnata, kas ettepanekud vastavad Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgenduste kohaselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sisalduvale õiguspärasuse tingimusele. Ettepanekud peaksid vastama vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele, võttes arvesse juba olemasolevate õigusaktide konteksti. Komisjon peaks seda ettepanekust või seletuskirjas usaldusväärset tõendamata. Tähtsaim kohtuotsus selles suhtes on *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*⁽²²⁾.
41. Otsuse ettepaneku põhjenduses 6 on märgitud, et „kõik sellised piirangud peavad olema kooskõlas õigusnormidega, mis tuleb sõnastada piisavalt täpselt, et isikud saaksid kohandada oma käitumist, ning need normid peavad kaitsma isikuid omavoli eest ja määrama piisavalt täpselt kindlaks pädevate asutuste otsustusõiguse ja selle kasutamise korra. Demokraatlikus ühiskonnas peavad kõik sellised piirangud olema vajalikud õigustatud ja proportsionaalse huvi seisukohalt ning proportsionaalsed õiguspärase eesmärgiga, mida nendega tahetakse saavutada”. Need põhjendused ei selgita aga *selle kavandatava õigusakti vajalikkust*.
42. Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et sekkumine loetakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2 sisalduva nõude kohaselt demokraatlikus ühiskonnas õiguspärasel eesmärgil vajalikuks siis, kui see tuleneb „tungivast sotsiaalsest vajadusest” ja eriti siis, kui see on taotletava õigustatud eesmärgiga proportsionaalne ja kui riigi asutuste poolt selle põhjendamiseks esitatavad kaalutlused on „tähtsad ja piisavad”⁽²³⁾. Riikide asutustel on samuti olemas kaalutusõigus, „mille ulatus sõltub mitte ainult taotletava õiguspärase eesmärgi olemusest, vaid ka asjaomase sekkumise konkreetsest olemusest”⁽²⁴⁾. Kaalutusõigus on piiratum, kui kõnealune inimõigus on eriti olulise tähtsusega inimese isiku- või peamise tähtsusega õiguse reaalseks teostamiseks⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Komisjoni 10. juuni 2009. aasta teatise kasutatav terminoloogia, millele on viidatud joonealuses märkuses 8.

⁽²⁰⁾ Eesistujariik Rootsi poolt kasutatav terminoloogia.

⁽²¹⁾ Vt punkti 4.

⁽²²⁾ EIK 4. detsembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjas 30562/04 ja 30566/04 *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*, seni avaldamata.

⁽²³⁾ Vt muuhulgas 24. novembri 1986. aasta otsust kohtuasjas *Gillow vs. Ühendkuningriigid*, A-seeria nr 109, punkt 55.

⁽²⁴⁾ Vt 26. märtsi 1987. aasta otsust kohtuasjas *Leander v. Rootsi*, A-seeria nr 116, punkt 59. Vt ka Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsust kohtuasjas *Österreichischer Rundfunk ja muudes ühendatud kohtuasjades C-465/2000, C-138/01 ja C-139/01*, EKL 2003, lk I-4989, punkt 83.

⁽²⁵⁾ 27. mai 2004. aasta otsus kohtuasjas *Connors vs. Ühendkuningriik*, nr 66746/01, punkt 82

43. Sellega seoses tuleb esmajärjekorras hinnata isikuandmete kavatsatud töötlemise eesmärki: kas eesmärk on selgelt määratletud ja kas sellega on tõendatud selle vajalikkus ja proportsionaalsus? Tuleks samuti tõestada, et kavandatud eesmärgi saavutamiseks pole ühtegi muud vahendit, mille puhul sekkumine oleks väiksem.
44. Ettepanekus väidetakse, et Eurodac-süsteemi eesmärk on võrreldes algsega muutunud, nagu selgitatakse ka otsuse ettepaneku põhjenduses 6⁽²⁶⁾. Muutes lihtsalt õigusakti teksti ei saavutata aga Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8 kooskõlas olevat meedet. Võib isegi väita, et õigusakti muutmise eesmärk jääb üldse. Samuti säilitatakse tulevikus andmeid Eurodac-süsteemis ainult Dublini määruse kohaldamise hõlbustamiseks. Ainult erandjuhtudel, mida on käesolevas arvamuses eespool arutatud, on liikmesriikide õiguskaitseasutustel sellele juurdepääs. Ettepanekutega ei muudeta seega eesmärki, vaid neid tuleb võtta eranditena piiratud eesmärkidel kasutamise põhimõttest, mida võib teatud tingimustel lubada direktiivi 95/46/EÜ artikli 13 kohaselt. Euroopa andmekaitseinspektor ei ole aga veendunud, et antud juhul on need tingimused täidetud.
45. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab sellega seoses, et lihtsalt eesmärgi muutmise mainimine õigusakti ettepanekus ei tee seda vastuvõetavaks. Õigusakti muutmise ei põhjasta iseenesest teistsugust hinnangut ettepanekute vajalikkusele demokraatlikus ühiskonnas, nende proportsionaalsusele ja vastuvõetavusele muul viisil eelmises punktis nimetatud sätete kohaselt.
46. Komisjoni kavandatud õigusaktide sekkuv olemus on ilmne. Nende kasulikkus ja vajalikkus ei ole aga ettepanekutes kaugeltki tõendatud. Vajalikkust tuleks tõendada andes olulisi tõendeid seose kohta varjupaigataotlejate ning terrorismi ja/või raskete kuritegude vahel. Ettepanekutes seda ei tehta. On võimalik, et kuriteos kahtlustatavad on tõepoolest sisenenud ELi territooriumile petliku varjupaigataotluse esitamise teel. Kuid asjaolu, et see on võimalik stsenaarium, ei tee seda veel üldiseks käitumisviisiks, mis õigustaks nende õigusaktide vastuvõtmist.
47. Samuti tekitab antud kontekstis erilist muret häbimärgistamise oht, mis tuleneb asjaolust, et taotlejate seisundis olevaid isikuid, keda ei ole üheski süüteo süüdi mõistetud ja kellel on õigus süütuse presumptsioonile, koheldakse kui eeldatavaid kahtlusluseid⁽²⁷⁾. Selles suhtes peab Euroopa Inimõiguste Kohus meeles, et iga isiku konventsioonikohase süütuse presumptsiooni õiguse sisaldab üldreeglit, et pärast isiku õigeksmõistmist ei tohi väljendada kahtlust tema süütuses⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Vt käesoleva arvamuse punkti 8.

⁽²⁷⁾ S ja Marper.

⁽²⁸⁾ 21. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas Asan Rushiti vs. Austria, nr 28389/95, koos täiendavate viidetega, 33 EHRR 56.

48. Lisaks usub Euroopa andmekaitseinspektor, et võimalik argument, et õiguskaitseasutuste otsene juurdepääs Eurodac-süsteemile on mugav, lihtne ja kiire, ei tohiks olla piisav ettepaneku vajalikkuse tingimusele vastavaks tunnistamiseks. Vajalikkuse tõendamine ei saa põhineda lihtsalt juurdepääsu kasulikkusel, isegi rangete andmekaitsetagatiste olemasolul. Kokkuvõttes on Euroopa andmekaitseinspektoril tõsised kahtlused, kas ettepanekud on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 kohaselt õiguspärased.

IX. MÕNED MÄRKUSED SISU KOHTA

49. Vaid *obiter dictum*i korras soovib Euroopa andmekaitseinspektor märkida määruse ettepaneku artikli 2a tekstis või selle alternatiivina lisada otsuse ettepanekule, et õiguskaitseasutustele võib lubada juurdepääsu Eurodac-süsteemile juhul, kui neil on konkreetne põhjus arvata, et kahtlusluse on varem varjupaika taotlenud. See on märgitud seletuskirjas, kuid ei sisaldu ettepaneku enda tekstis. Euroopa andmekaitseinspektor usub, et sellisel kaitsevahendil oleks oluline lisaväärtus. See soovitus ei tähenda aga iseenesest, et Euroopa andmekaitseinspektor kiidab põhimõtteliselt heaks õiguskaitseasutuste juurdepääsu Eurodac-süsteemile. Seda tuleks mõista lisasoovituseks.
50. Euroopa andmekaitseinspektor märgib samuti, et määratud asutuste juurdepääsu suhtes Eurodac-süsteemile kehtivad ranged tingimused⁽²⁹⁾ ei kehti Europoli juurdepääsu suhtes Eurodac-süsteemi andmetele. Europoli poolt esitatavaid võrdlustaotlused on lubatud erianalüüsi tegemiseks või strateegilist laadi üldanalüüsi tegemiseks. Euroopa andmekaitseinspektor seab küsimuse alla, kuidas saavad Europoli laiemad õigused olla kooskõlas komisjoni poolt antud põhjendustega, nimelt et juurdepääs on vajalik ainult konkreetsete juhtumite jaoks, kindlatel asjaoludel ja rangetel tingimustel.

X. KOKKUVÕTE

51. Euroopa andmekaitseinspektoril on tõsiseid kahtlusi nende ettepanekute õiguspärasuses ja õigusaktide vastuvõtmises nende ettepanekute alusel. Need kahtlused põhinevad käesolevas arvamuses sisalduvatel kaalutlustel, mida võib järgneval viisil kokku võtta.
52. Euroopa andmekaitseinspektor soovib rõhutada, et parem teabevahetus on Euroopa Liidu oluline poliitiline eesmärk. Valitsused peavad küll võtma vastu asjakohased õigusaktid kodanike turvalisuse tagamiseks, kuid meie Euroopa ühiskonnas peavad nad täielikult austama kodanike põhiõigusi. Sellise tasakaalu tagamine on ELi seadusandja ülesanne.

⁽²⁹⁾ Otsuse ettepaneku artikkel 7; vt käesoleva arvamuse punkti 6.

53. Terroriaktide ja muude raskete kuritegude vastased meetmed võivad olla isikuandmete töötlemise lubamiseks õiguspäraseks aluseks, tingimusel, et sekkumise vajadus toetub selgetele ja vaieldamatutele teguritele ja tõendatakse töötlemise proportsionaalsus. Vajadus selle järele on veelgi selgem, sest ettepanekud puudutavad haavatavat rühma, mis vajab tagakiusamise eest põgenemise tõttu suuremat kaitset. Nende ebakindlat olukorda tuleb kavandatava meetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta. Euroopa andmekaitseinspektor viitab ka häbi-märgistamise riskile.
54. Euroopa andmekaitseinspektor soovib hinnata ettepanekute õiguspärasust laiemas kontekstis, nimelt:
- Tendents lubada õiguskaitseasutustele juurdepääs kuritegudes mitte kahtlustatavate isikute muul otstarbel kogutud isikuandmetele.
 - Vajadus analüüsida eraldi iga sellist liiki ettepanekut ja vajadust ühtse, laiaulatusliku ja tulevikule orienteeritud visiooni järele, millel oleks soovitatavalt seos Stockholmi programmiga.
 - Vajadus esmalt rakendada muud uued ELi õigusaktid, mis võimaldavad ühel liikmesriigil juurdepääsu teise liikmesriigi valduses olevatele sõrmejälgedele ja muudele õiguskaitsealastele andmetele ning hinnata nende kohaldamist.
 - Ettepaneku kiireloomulisus seoses muutuva õigusliku ja poliitilise keskkonnaga.
55. Seoses ettepanekute kooskõlaga Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8 seab Euroopa andmekaitseinspektor küsimuse alla süsteemi eesmärgi muutmise ja rõhutab, et lihtsalt eesmärgi muutmise mainimine õigusakti ettepanekus ei kujuta endast sellist muutmist. Lisaks ei põhjusta õigusakti muutmine iseenesest teistsugust hinnangut ettepanekute vajalikkusele demokraatlikus ühiskonnas, nende proportsionaalsusele ja vastuvõetavusele muul viisil, pidades eriti silmas direktiivis 95/46/EÜ sisalduvaid piiratud eesmärkidel kasutamise eeskirju.
56. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et vajalikkust tuleks tõendada andes olulisi tõendeid seose kohta varjupaigataotlejate ning terrorismi ja/või raskete kuritegude vahel. Ettepanekutes seda ei tehta.
57. Lõpetuseks tervitab Euroopa andmekaitseinspektor konsulteerimist ja teeb ettepaneku, et kõnealusele konsulteerimisele viidataks vastavalt määrusele (EÜ) nr 45/2001 ka ettepaneku põhjendustes sarnaselt mitmete teiste õigusaktidega, mille puhul on Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteeritud. Euroopa andmekaitseinspektor teeb mõned märkused ka ettepanekute sisu kohta.

Brüssel, 7. oktoober 2009

Peter HUSTINX
Euroopa andmekaitseinspektor