Euroopa andmekaitseinspektori arvamus, mis käsitleb komisjoni teatist Euroopa Parlamendile ja nõukogule – „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal”

(2010/C 355/03)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 16,

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 taotlust arvamuse esitamiseks kooskõlas määrusega (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, ([2]) eriti selle artikliga 41,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE

I. SISSEJUHATUS

1. 20. juulil 2010. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu teatise „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal” (edaspidi „teatis”) ([3]). Teatis saadeti konsulteerimiseks edasi Euroopa andmekaitseinspektorile.

2. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt asjaolu üle, et Euroopa Komisjon temaga konsulteeris. Euroopa andmekaitseinspektorile anti juba enne teatise vastuvõtmist võimalus esitada mitteametlikke märkusi. Paljusid neist märkustest on arvestatud dokumendi lõplikus versioonis.

Teatise eesmärk ja kohaldamisala

3. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt teatise eesmärgi üle, milleks on esitada „esmakordselt täielik ülevaade ELi tasandil võetud, rakendamisel olevatest või kavandatavatest meetmetest, mis reguleerivad isikuandmete kogumist, säilitamist või piiriülest vahetamist õiguskaitse või rände haldamise eesmärgil” ([4]). Dokumendiga tahetakse anda kodanikele ülevaade, milliseid nende andmeid kogutakse, säilitatakse ja vahetatakse, ning kes ja milleks seda teeb. Lisaks peaks komisjoni sõnul olema teatis läbipaistvaks viitevahendiks kõikidele sidusrühmadele, kes soovivad osaleda arutelus ELi selle poliitikavaldkonna tuleviku üle. Seega peaks see aitama kaasa informeeritud poliitilisele dialoogile kõigi sidusrühmadega.

4. Konkreetsemalt on teatises öeldud, et sellega selgitatakse vahendite peamist eesmärki, struktuuri, neis sisalduvaid isikuandmete liike, seda, „millised ametiasutused omavad juurdepääsu nendele andmetele”, ([5]) ning andmete kaitset ja säilitamist reguleerivaid sätteid. Lisaks on I lisas esitatud mõned näited selle kohta, kuidas need vahendid tegelikkuses toimivad.

5. Dokumendis on esitatud ka üldised põhimõtted („Aluspõhimõtted” ja „Protsessipõhised põhimõtted”), mida komisjon kavatseb edaspidi järgida andmete kogumist, säilitamist ja vahetamist käsitlevate vahendite väljatöötamisel. Aluspõhimõtete loetelus nimetab komisjon niisuguseid põhimõtteid, nagu vajadus kaitsta põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele ja andmete kaitstusele, vajalikkus, subsidiaarsus ning täpne riskihaldus. Protsessipõhised põhimõtted hõlmavad tasuvust, altpoolt tulevatest algatustest lähtuvat poliitikakujundamist, ülesannete selget jaotust ning läbivaatamist ja aegumisklauslit.

6. Teatise kohaselt kasutatakse neid põhimõtteid olemasolevate vahendite hindamiseks. Komisjon on arvamusel, et niisuguse põhimõttelise lähenemisviisi kohaldamine poliitika väljatöötamisele ja hindamisele suurendab eeldatavasti olemasolevate ja tulevaste vahendite sidusust ja tõhusust, järgides täiel määral kodanike põhiõigusi.

Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse eesmärk

7. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et teatis on oluline dokument, mis annab põhjaliku ülevaate olemasolevatest ja (võimalikest) tulevastest teabevahetuse vahenditest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Teatis hõlmab Stockholmi programmi ([6]) peatükkide 4.2.2 („Teabevoo haldamine”) ja 5.1 („Välispiiride integreeritud haldamine”) üksikasjalikumat käsitlust. See on kõnealuse valdkonna

([1]) EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.
([2]) EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.
([3]) KOM(2010) 385 lõplik.
([4]) Teatise lk 3.
([5]) Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et selle lõike sõnastus „teatises selgitatakse (…), millised ametiasutused omavad juurdepääsu nendele andmetele” võib olla eksitav, sest teatises ei selgitata seda ning see ei sisalda ka niisuguste asutuste loetelu. Teatises viidatakse üksnes andmetele juurdepääsu omavate isikute või ametiasutuste peamistele kategooriatele.
([6]) Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel, nõukogu dokument 5731/2010, 3.3.2010.

tulevases arengus väga oluline. Just sellepärast on Euroopa andmekaitseinspektori arvates kasulik avaldada arvamust teatise eri elementide kohta, vaatamata asjaolule, et teatise teksti ei muudeta.

8. Euroopa andmekaitseinspektor soovib esitada mõned lisamõisted, mida tuleb edaspidi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala arendamises arvesse võtta. Käesolevas arvamuses täpsustatakse paljusid mõisteid, mis on esitatud Euroopa andmekaitseinspektori varasemas, 10. juuli 2009. aasta arvamuses, mis käsitleb komisjoni teatist kodanike teenistuses oleva vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta, ([7]) ning paljudes teistes arvamustes ja märkustes. Selles täpsustatakse ka varem esitatud seisukohti. Seda arvesse võttes tuleb viidata ka aruandele eraelu puutumatuse tuleviku kohta, mille võtsid 1. detsembril 2009. aastal vastu artikli 29 töörühm ning politsei- ja kohtukoostöö töörühm. See aruanne, millega nad aitasid ühiselt kaasa Euroopa Komisjoni nõustamisele seoses põhiõigusi käsitleva õigusliku raamistikuga isikuandmete kaitseks ja mida toetas ka Euroopa andmekaitseinspektor, andis andmekaitse kujunemisele olulise tulevikusuuna ning seda saab kohaldada ka teabevahetusele kriminaalasjades tehtava politseikoostöö ja õigusalase koostöö valdkonnas.

Arvamuse kontekst

9. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt teatise üle, mis on vastuseks Euroopa Ülemkogu üleskutsele töötada välja ELi tasandi teabehaldusvahend kooskõlas ELi infohaldusstrateegiaga ja käsitleda Euroopa teabevahetusmudelit ([8]).

10. Lisaks märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et teatist tuleks käsitleda ka kui vastust eespool nimetatud Stockholmi programmile, milles nõutakse ELi sisejulgeoleku valdkonnas teabevahetuse arendamises suuremat sidusust ja konsolideerimist. Konkreetsemalt kutsutakse Stockholmi programmi peatükis 4.2.2 Euroopa Komisjoni üles hindama vajadust töötada välja Euroopa teabevahetusmudel, mis tugineb olemasolevate vahendite hindamisele, sealhulgas Prümi raamistikule ja nn Rootsi raamotsusele. Hindamise alusel saaks kindlaks teha, kas kõnealused vahendid toimivad nii, nagu algselt kavandatud, ja täidavad infohaldusstrateegia eesmärke.

11. Sellega seoses on kasulik rõhutada asjaolu, et Stockholmi programmi kohaselt on ELi infohaldusstrateegia peamiseks eeltingimuseks tugev andmekaitsekord. Andmete kaitsmise vajaduse rõhutamine on täielikult kooskõlas Lissaboni lepinguga, mis – nagu eespool öeldud – hõlmab andmekaitset käsitlevat üldsätet, millega antakse kõigile, kaasa arvatud kolmandate riikide kodanikele, õigus andmekaitsele, mis on kohtuotsusega täitmisele pööratav, ning mis kohustab nõukogu ja Euroopa Parlamenti kehtestama kõikehõlmavat andmekaitseraamistikku.

12. Euroopa andmekaitseinspektor toetab ka infohaldusstrateegia nõuet, et uusi õiguslikke meetmeid, millega hõlbustatakse isikuandmete säilitamist ja vahetamist, tuleks esitada vaid siis, kui nende vajalikkus on konkreetselt tõendatud. Euroopa andmekaitseinspektor on kaitsnud seda käsitlusviisi mitmes arvamuses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud õigusakti ettepanekute kohta, näiteks teise põlvkonna SISi kohta, ([9]) õiguskaitseasutuste juurdepääsu kohta Eurodac-süsteemile, ([10]) Eurodac-süsteemi ja Dublini määruste läbivaatamise kohta, ([11]) Stockholmi programmi käsitleva komisjoni teatise kohta ([12]) ja broneeringuinfo kohta ([13]).

13. Vajadus hinnata kõiki olemasolevaid teabevahetust käsitlevaid vahendeid enne uute esitamist on tõepoolest suure tähtsusega. See on veelgi olulisem, kui arvestada asjaolu, et praegune raamistik on ebaühtlane ning koosneb eri vahenditest ja süsteemidest, millest mõnda on hakatud alles hiljuti rakendama ja seega ei saa nende tõhusust veel hinnata, mõne rakendamine on alles pooleli ja mõned uued on alles õigusloomeetapis.

14. Seepärast märgibki Euroopa andmekaitseinspektor rahuloluga, et teatises luuakse otsene seos komisjoni teiste algatustega, saamaks Stockholmi programmist tulenevalt sellest valdkonnast ülevaade ja analüüsimaks seda.

([7]) 10. juuli 2009. aasta arvamus, mis käsitleb komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses.

([8]) Nõukogu järeldused ELi sisejulgeoleku infohaldusstrateegia kohta, justiits- ja siseministrite nõukogu, 30.11.2009.

([9]) 19. oktoobri 2005. aasta arvamus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) käsitlevate ettepanekute kohta.

([10]) 7. oktoobri 2009. aasta arvamus ettepanekute kohta, mis käsitlevad õiguskaitseasutuste juurdepääsu Eurodac-süsteemile.

([11]) 18. veebruari 2009. aasta arvamus ettepaneku kohta võtta vastu määrus, 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 kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest), ja 18. veebruari 2009. aasta arvamus ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

([12]) Vt allmärkus 6.

([13]) 20. detsembri 2007. aasta arvamus õigusakti eelnõu kohta, mis käsitleb nõukogu raamotsust broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel.

15. Sellega seoses on Euroopa andmekaitseinspektoril iseäranis heameel komisjoni poolt 2010. aasta jaanuaris algatatud teabe kaardistamise üle, mida viiakse läbi tihedas koostöös teabe kaardistamise projektimeeskonnaga, kuhu kuuluvad ELi ja EFTA liikmesriikide, Europoli, Eurojusti ja Frontexi esindajad ning Euroopa andmekaitseinspektor ([14]). Nagu teatises märgitud, püüab komisjon esitada nõukogule ja Euroopa Parlamendile teabe kaardistamise tulemused veel 2010. aastal. Järgmisena püüab ta esitada ka teatise Euroopa teabevahetusmudeli kohta.

16. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et selge seose loomine teatise ja teabe kaardistamise vahel on kiiduväärt, sest need on omavahel kahtlemata seotud. Ilmselgelt on veel vara hinnata, millised on kaardistamise tulemused, ja üldisemalt, millised on Euroopa teabevahetusmudelit käsitlevad seisukohad (seni on komisjon kaardistamist esitlenud kui ülevaate saamise vahendit). Euroopa andmekaitseinspektor jälgib jätkuvalt seda tööd. Ta juhib juba praegu tähelepanu vajadusele tekitada sünergiat ja hoiduda lahknevatest järeldustest seoses komisjoni tegevusega Euroopa teabevahetusmudeli arutelude raames.

17. Lisaks soovib Euroopa andmekaitseinspektor juhtida tähelepanu andmekaitseraamistiku jätkuvale läbivaatamisele ning konkreetsemalt komisjoni kavatsusele esitada kõikehõlmav andmekaitseraamistik, sealhulgas politseikoostöö ja õigusalase koostöö kohta kriminaalasjades.

18. Sellega seoses märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et teatises viidatakse osas „Kaitsta põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele ja andmete kaitstusele" Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 16, mis tagab niisuguse kõikehõlmava andmekaitsesüsteemi loomist käsitlevale tööle õigusliku aluse. Samuti märgib ta, et teatises on öeldud, et selles ei analüüsita arutlusel olevate vahendite konkreetseid andmekaitse sätteid, kuna lähtuvalt eespool nimetatud artiklist 16 teeb komisjon praegu tööd uue kõikehõlmava, ELis isikuandmete kaitset käsitleva raamistikuga. Ta avaldab lootust, et sellega seoses antakse hea ülevaade olemasolevatest ja tõenäoliselt lahknevatest andmekaitsesüsteemidest ning et komisjoni tulevased otsused tuginevad nimetatud ülevaatele.

19. Ja viimaseks, ehkki Euroopa andmekaitseinspektoril on hea meel teatise eesmärkide ja põhisisu üle, juhib ta siiski tähelepanu asjaolule, et seda dokumenti tuleks pidada hindamisprotsessi algetapiks ning sellele peaksid järgnema konkreetsed meetmed, mille tulemuseks peaks olema kõikehõlmav, integreeritud ja hästi struktureeritud ELi poliitika teabe vahetuse ja haldamise valdkonnas.

([14]) Kaardistamise eesmärk on kooskõlas Rootsi raamotsuse eesmärgiga (nõukogu raamotsus 2006/960/JSK), s.o teabevahetuse lihtsustamine eeluurimiste ja luureoperatsioonide korral.

II. TEATISES KÄSITLETUD KONKREETSETE TEEMADE ANALÜÜS

Otstarbe piiramine

20. Teatises nimetab komisjon otstarbe piiramise põhimõtet „peamiseks kaalutluseks enamiku käesolevas teatises käsitletavate vahendite korral".

21. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt, et teatises on rõhutatud otstarbe piiramise põhimõtet, mille kohaselt tuleb isikuandmete kogumise eesmärk selgelt määratleda hiljemalt andmete kogumise ajal, ning et andmeid ei tohiks töödelda algsete eesmärkidega kokkusobimatutel alustel. Kõik kõrvalekalded otstarbe piiramise põhimõttest peaksid olema erandlikud ning neid tohiks rakendada vaid rangetel tingimustel ja kohaldades nii vajalikke õiguslikke, tehnilisi kui ka muid kaitsevahendeid.

22. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab aga kahetsust, et teatises nimetatakse seda andmekaitse aluspõhimõtet peamiseks kaalutluseks üksnes „enamiku käesolevas teatises käsitletavate vahendite korral". Lisaks viidatakse teatises (lk 22) süsteemidele SIS, SIS II ja VIS ning öeldakse, et „kui nimetatud tsentraliseeritud infosüsteemid välja arvata, paistab otstarbe piiramine olevat ELi tasandi teabehaldusmeetmete ülesehituse põhitegur".

23. Seda sõnastust võib mõista nii, et kõnealune põhimõte ei ole peamiseks kaalutluseks kõikide teabevahetusega seotud juhtumite ning süsteemide ja vahendite korral ELis. Sellega seoses märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et nimetatud põhimõtte erandid ja piirangud on võimalikud ja võivad olla vajalikud, mida on öeldud ka direktiivi 95/46/EÜ artiklis 13 ja raamotsuse 2008/977/JSK artikli 3 lõikes 2 ([15]). Samas on aga kohustuslik tagada, et uusi vahendeid, mis seonduvaid teabevahetusega ELis, esitataks ja võetaks vastu üksnes siis, kui nõuetekohaselt on arvesse võetud otstarbe piiramise põhimõtet, ning et nimetatud põhimõtte võimalike erandite ja piirangute üle otsustatakse iga üksikjuhtumi korral eraldi ja pärast põhjalikku hindamist. Need kaalutlused kehtivad ka süsteemide SIS, SIS II ja VIS korral.

([15]) „Teisel eesmärgil asetleidev täiendav töötlemine on lubatud üksnes juhul, kui a) see ei ole vastuolus andmete kogumise eesmärkidega; b) pädevad asutused on volitatud töötlema selliseid andmeid sellisel teisel eesmärgil kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega ning c) töötlemine on teise eesmärgi jaoks vajalik ja proportsionaalne".

24. Igasugune muu tegevus oleks vastuolus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 8 ja ELi andmekaitset käsitlevate õigusaktidega (nt direktiiviga 95/46/EÜ, määrusega (EÜ) nr 45/2001 ning raamotsusega 2008/977/JSK) ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Otstarbe piiramise põhimõtte eiramine võib põhjustada ka nende süsteemide eesmärgist kõrvalekaldumist ([16]).

Vajalikkus ja proportsionaalsus

25. Teatises viidatakse (lk 25) Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kehtestatud nõuetele proportsionaalsuse väljaselgitamise kohta ning öeldakse, et „komisjon hindab kõigi tulevaste poliitiliste ettepanekute korral algatuse eeldatavat mõju üksikisikute õigusele eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitstusele ning sätestab, milleks selline mõju on vajalik ja miks pakutud lahendus on proportsionaalne selle seadusliku eesmärgiga säilitada Euroopa Liidu sisejulgeolekut, hoida ära kuritegevust või hallata rännet".

26. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt eespool esitatud seisukoha üle, sest ka tema peab oluliseks, et kui tehakse otsuseid olemasolevate ja uute süsteemide kohta, mis käsitlevad isikuandmete kogumist ja vahetamist, arvestataks eeskätt proportsionaalsuse ja vajalikkusega. Kui vaadata tulevikku, siis see on sisulise tähtsusega ka praegustes aruteludes ELi infohaldusstrateegia ja Euroopa teabevahetusmudeli olemuse üle.

27. Eelnevat arvesse võttes väljendab Euroopa andmekaitseinspektor heameelt asjaolu üle, et erinevalt sõnastustest, mida komisjon kasutas otstarbe piiramise põhimõtte korral (vt käesoleva arvamuse lõiked 20–22), lubab komisjon seoses vajalikkusega hinnata kõigi tulevaste poliitiliste ettepanekute korral, kuidas need mõjutavad üksikisikute õigust eraelu puutumatusele ja isikuandmete kaitstusele.

28. Euroopa andmekaitseinspektor juhib tähelepanu asjaolule, et kõik need proportsionaalsust ja vajalikkust käsitlevad nõuded tulenevad kehtivatest ELi õigusaktidest (eriti põhiõiguste hartast, mis kuulub nüüd ELi esmaste õigusaktide hulka) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud praktikast. Teisiti öeldes ei esitata teatisega ühtegi uut elementi. Euroopa andmekaitseinspektor on aga seisukohal, et komisjon oleks pidanud nende nõuete kordamise asemel esitama konkreetseid meetmeid ja mehhanisme, mis oleksid taganud, et nii vajalikkust kui ka proportsionaalsust oleks võetud arvesse ja rakendatud kõikides üksikisikute õigusi mõjutavates ettepanekutes. Lõigetes 38–41 kajastatud eraelu puutumatust käsitlev mõjuhinnang oleks olnud selleks hea vahend. Lisaks ei tohiks see hinnang hõlmata üksnes uusi ettepanekuid, vaid peaks hõlmama ka olemasolevaid süsteeme ja mehhanisme.

29. Euroopa andmekaitseinspektor kasutab ka võimalust ja rõhutab, et kui kaalutakse ELi infohaldusstrateegia proportsionaalsust ja vajalikkust, peaks rõhutama vajadust leida õige tasakaal andmekaitse ja õiguskaitse vahel. See tasakaal ei tähenda, et andmete kaitsmisega takistataks kuriteo lahendamiseks vajaliku teabe kasutamist. Kõiki sellel eesmärgil vajalikke andmeid saab kasutada kooskõlas andmekaitset käsitlevate eeskirjadega ([17]).

Eesmärk ja kõikehõlmav hindamine peaksid tooma esile ka puudused ja probleemid

30. Stockholmi programmis nõutakse kõikide Euroopa Liidus teabevahetust käsitlevate vahendite ja süsteemide objektiivset ja põhjalikku hindamist. Euroopa andmekaitseinspektor toetab mõistagi seda lähenemisviisi.

31. Teatis tundub aga olevat selles suhtes veidi kallutatud. Näib, et selles peetakse esmatähtsaks vahendeid – vähemasti mis puudutab arve ja statistikat –, mis on aastate jooksul osutunud tulemuslikuks ja mida peetakse edulooks (nt on SISi ja Eurodaci korral olnud palju tulemuslikke juhtumeid). Euroopa andmekaitseinspektor ei sea kahtluse alla nende süsteemide üldist tulemuslikkust. Siiski toob ta näiteks, et SISi ühise järelevalveasutuse tegevusaruandes ([18]) tuuakse esile, et üsna suure hulga juhtumite korral olid SISi hoiatusteated vananenud, valesti kirjutatud või valed, mis tõid kaasa (või oleksid võinud kaasa tuua) halbu tagajärgi asjaomastele isikutele. Niisugust teavet teatises esitatud ei ole.

32. Euroopa andmekaitseinspektor soovitaks komisjonil kaaluda veel kord teatises võetud lähenemisviisi. Ta soovitab tulevikus teabehaldust käsitlevas töös kajastada tasakaalu tagamiseks ka ebaõnnestumisi ja nõrku külgi – näiteks tuua välja nende inimeste arv, keda on vahistatud süsteemi vale tulemuse tõttu valel alusel või kellele on muul viisil ebameeldivusi põhjustatud.

33. Euroopa andmekaitseinspektor soovitab lisada näiteks SISi/-Sirene tulemusi käsitlevatele andmetele (I lisa) viide ühise järelevalveasutuse tööle hoiatusteadete usaldusväärsuse ja õigsuse kohta.

([16]) Vt eeskätt Euroopa andmekaitseinspektori arvamus ettepanekute kohta, mis käsitlevad õiguskaitseasutuste juurdepääsu Eurodac-süsteemile, millele on viidatud allmärkuses 10.

([17]) Vt nt Euroopa andmekaitseinspektori arvamus Euroopa broneeringuinfo kohta, millele on viidatud allmärkuses 13.

([18]) Vt SISi ühise järelevalveasutuse 7. ja 8. tegevusaruanne, mis on saadaval aadressil http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/ eriti Schengeni konventsiooni artikleid 96 ja 99 käsitlevad peatükid.

Vastutus

34. Lk 26–27 toodud protsessipõhiste põhimõtete juures viidatakse teatises ülesannete selge jaotuse põhimõttele, eriti seoses juhtimisstruktuuride algse ülesehituse küsimusega. Sellega peetakse teatises silma SIS II projekti probleeme ja tulevase IT-ameti ülesandeid.

35. Euroopa andmekaitseinspektor soovib kasutada võimalust ja rõhutada, kui oluline on vastutuse põhimõte, mida tuleks rakendada ka kriminaalasjades tehtavas politseikoostöös ja õigusalases koostöös ning mis täidab olulist osa uue ja põhjalikuma, andmete vahetamist ja teabehaldust käsitleva poliitika väljatöötamisel. Seda põhimõtet arutatakse praegu Euroopa andmekaitseraamistiku tuleviku raames ning see peaks olema vahend, mis aitab andmetöötlejatel vähendada eeskirjade eiramise riski, rakendades tõhusat andmekaitset tagavaid asjakohaseid mehhanisme. Vastutuse põhimõtte järgi peavad andmetöötlejad kehtestama sisemised mehhanismid ja kontrollisüsteemid, mis aitavad tagada eeskirjadest kinnipidamise ja tõendid – näiteks kontrolliaruanded –, näitamaks eeskirjadest kinnipidamist välistele sidusrühmadele, sealhulgas järelevalveasutustele ([19]). Euroopa andmekaitseinspektor toonitas niisuguste meetmete vajalikkust ka oma 2005. aasta arvamustes süsteemide VISi ja SIS II kohta.

Eraelu kavandatud puutumatus

36. Teatise lk-l 25 viitab komisjon eraelu kavandatud puutumatuse mõistele (aluspõhimõtete osa lõigus „Kaitsta põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele ja andmete kaitstusele"), öeldes, et „töötades välja uusi, infotehnoloogia kasutamisel põhinevaid vahendeid, püüab komisjon järgida lähenemisviisi, mida tuntakse „eraelu kavandatud puutumatusena" ".

37. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt selle üle, et komisjon viitab nimetatud mõistele, ([20]) mida arendatakse praegu nii era- kui ka avaliku sektori jaoks üldiselt ning mis peaks samuti täitma olulist osa politseikoostöö ja õigusalase koostöö valdkonnas ([21]).

([19]) Vt Euroopa andmekaitseinspektori kõne, mille ta pidas 29. aprillil 2010. aastal Prahas eraelu puutumatuse ja andmekaitse eest vastutavate volinike rahvusvahelisel konverentsil.

([20]) „Eraelu kavandatud puutumatuse" kohta vt 18. märtsi 2010. aasta arvamus usalduse edendamise kohta infoühiskonna vastu, toetades andmekaitset ja eraelu puutumatust, ning 22. juuli 2009. aasta arvamus komisjoni teatise „Tegevuskava intelligentsete transpordisüsteemide kasutuselevõtuks Euroopas" ja sellega kaasneva ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse raamistik intelligentsete transpordisüsteemide kasutuselevõtmiseks maanteetranspordis ja liideste jaoks teiste transpordiliikidega.

([21]) Euroopa andmekaitseinspektori arvamuses Stockholmi programmi käsitleva komisjoni teatise kohta soovitatakse kehtestada infosüsteemide loojatele ja kasutajatele juriidiline kohustus arendada ja kasutada süsteeme, mis on kooskõlas eraelu kavandatud puutumatuse põhimõttega.

Eraelu puutumatust ja andmekaitset käsitlev mõjuhinnang

38. Euroopa andmekaitseinspektor on veendunud, et teatis annab hea võimaluse täpsustada, mida peaks tegelikult pidama silmas eraelu puutumatust ja andmekaitset käsitleva mõjuhinnangu all.

39. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et ei selle teatise üldistes suunistes ega ka komisjoni mõju hindamise suunistes ([22]) ei ole seda aspekti täpsustatud ega poliitiliseks nõudeks muudetud.

40. Seega soovitab Euroopa andmekaitseinspektor tulevaste vahendite korral viia läbi sihipärasem ja rangem eraelu puutumatust ja andmekaitset käsitlev mõjuhindamine kas eraldi või üldise, põhiõigusi käsitleva mõjuhindamise raames. Välja tuleb töötada konkreetsed näitajad ja tunnused, millega tagatakse, et kõiki eraelu puutumatust ja andmekaitset mõjutavaid ettepanekuid käsitletaks põhjalikult. Euroopa andmekaitseinspektor on arvamusel, et see küsimus tuleks kaasata ka kõikehõlmava andmekaitseraamistiku pooleliolevasse töösse.

41. Sellega seoses on kasulik viidata veel raadiosagedustuvastuse soovituse artiklile 4, ([23]) milles komisjon kutsus liikmesriike üles tagama, et ettevõtjad töötaksid koos asjaomaste kodanikuühiskonna sidusrühmadega välja eraelu puutumatusele ja andmekaitsele avaldatava mõju hindamise raamistiku. Ka Madridi resolutsioonis, mis võeti vastu eraelu puutumatuse ja andmekaitse eest vastutavate volinike rahvusvahelise konverentsi raames 2009. aasta novembris, kutsuti üles korraldama enne isikuandmete töötlemiseks ettenähtud uute infosüsteemide rakendamist või olemasolevate töötlemisviiside sisulist muutmist eraelu puutumatust ja andmekaitset käsitlev mõjuhinnang.

Andmesubjektide õigused

42. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et teatises ei käsitleta konkreetselt niisugust olulist teemat nagu andmesubjektide õigused, mis täidavad andmekaitses sisulist osa. Oluline on tagada, et kodanikel oleks kõikides erinevates teabevahetuse süsteemides ja vahendites nende isikuandmete töötlemisel ühesugused õigused. Paljudes teatises nimetatud süsteemides on küll kehtestatud konkreetsed eeskirjad andmesubjektide õiguste kohta, kuid need on eri süsteemides ja vahendites põhjendamatult väga erinevad.

([22]) SEK(2009) 92, 15.1.2009.

([23]) K(2009) 3200 lõplik, 12.5.2009.

43. Seepärast kutsub Euroopa andmekaitseinspektor komisjoni üles käsitlema lähitulevikus hoolikamalt andmesubjektide õiguste ühtlustamise küsimust ELis.

Biomeetriliste andmete kasutamine

44. Ehkki komisjon toob esile biomeetriliste andmete kasutamise, ([24]) ei käsitle ta konkreetselt probleemi, et biomeetrilisi andmeid kasutatakse ELis teabevahetuse valdkonnas, sealhulgas ELi suuremahulistes IT-süsteemides ja teistes piirihaldusvahendites järjest enam. Teatises ei esitata ka ühtegi konkreetset viidet selle kohta, kuidas komisjon kavatseb tulevikus kõnealuse probleemi lahendada ja kas ta töötab praegu välja kõikehõlmavat meedet selle kasvava suundumuse kohta. See on kahetsusväärne, kui arvestada, et andmekaitse seisukohalt on tegemist äärmiselt olulise ja tundliku küsimusega.

45. Sellega seoses soovib Euroopa andmekaitseinspektor öelda, et ta on mitmel korral mitmesugustes aruteludes ja arvamustes ([25]) toonud esile võimalikke riske, mis on seotud biomeetriliste andmete kasutamisest tuleneva märkimisväärse mõjuga üksikisikute õigustele. Nendel puhkudel on ta teinud ettepaneku lisada konkreetsetele vahenditele ja süsteemidele biomeetriliste andmete kasutamise ranged kaitsemeetmed. Euroopa andmekaitseinspektor on juhtinud tähelepanu ka probleemile, mis puudutab biomeetriliste andmete kogumise ja võrdlemisega kaasnevaid ebatäpsusi.

46. Sellepärast kasutab Euroopa andmekaitseinspektor võimalust ja palub komisjonil töötada välja vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal biomeetriliste andmete kasutamise kohta selged ja ranged meetmed, mis tugineksid põhjalikule hindamisele ja vajadusele hinnata biomeetriliste andmete kasutamise vajalikkust iga üksikjuhtumi korral eraldi, arvestades sealjuures täielikult niisuguseid andmekaitse aluspõhimõtteid nagu proportsionaalsus, vajalikkus ja otstarbe piiramine.

Süsteemide talitlusvõime

47. Ühel varasemal juhul ([26]) tõi Euroopa andmekaitseinspektor esile mitmesuguseid probleeme seoses koostalitlusvõime mõistega. Süsteemide koostalitlusvõime üheks tagajärjeks on, et see loob soodsa ettekäände pakkuda välja uusi eesmärke suuremahulistele IT-süsteemidele, mis ei piirduks kaugeltki enam oma algse eesmärgiga, ja/või kasutada biomeetrilisi andmeid peamise lähtealusena selles valdkonnas. Erinevate koostalitlusvõimete jaoks on vaja konkreetseid kaitsemeetmeid ja tingimusi. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab sellega seoses, et süsteemide koostalitlusvõime rakendamisel tuleb nõuetekohaselt arvestada andmekaitse põhimõtetega, eriti otstarbe piiramise põhimõttega.

48. Seda arvesse võttes märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et teatises ei osutata konkreetselt süsteemide koostalitlusvõime küsimusele. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seega komisjoni üles töötama välja kõnealuse ELi andmevahetuse olulise aspekti jaoks meetmeid, mis kaasataks hindamise läbiviimisse.

Seadusandlikud ettepanekud, mille komisjon kavatseb esitada

49. Teatises on peatükk seadusandlike ettepanekute kohta, mille komisjon kavatseb tulevikus esitada. Muu hulgas osutatakse dokumendis ettepanekule registreeritud reisijate programmi kohta ning riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta. Euroopa andmekaitseinspektor soovib esitada mõned tähelepanekud mõlema nimetatud ettepaneku kohta, mille suhtes komisjon on teatise kohaselt juba otsuse teinud.

Registreeritud reisijate programm

50. Käesoleva arvamuse punktis 3 on rõhutatud, et teatisega tahetakse esitada „täielik ülevaade ELi tasandil võetud (…) meetmetest, mis reguleerivad isikuandmete kogumist, säilitamist või piiriülest vahetamist õiguskaitse või rände haldamise eesmärgil”.

51. Sellega seoses soovib Euroopa andmekaitseinspektor teada saada, milline on registreeritud reisijate programmi lõppeesmärk ja kuidas seostub see ettepanek, mida komisjon praegu arutab, õiguskaitse ja rände haldamise eesmärgiga. Teatise lk-l 20 on öeldud, et „nimetatud programm võimaldaks kolmandate riikide teatavatel sageli reisivatel kodanikel siseneda ELi, (…) kasutades automatiseeritud kontrolli süsteemi piiril”. Seega näib kõnealuse vahendi eesmärk olevat sageli reisivate kodanike reisimise lihtsustamine. Nendel vahenditel ei ole järelikult (otsest ega selget) seost õiguskaitse ja rände haldamise eesmärgiga.

ELi sisenemise ja EList lahkumise süsteem

52. Tutvustades tulevast ELi sisenemise ja EList lahkumise süsteemi, nimetatakse teatises (lk 20) lubatust kauem ELi jäänud isikute probleemi ning öeldakse, et sellesse kategooriasse kuuluvad inimesed „moodustasid suurima ebaseaduslike rändajate rühma ELis”. Selle argumendiga põhjendatakse, miks komisjon otsustas teha ettepaneku võtta ELi lühiajaliselt, kuni kolmeks kuuks saabuvate kolmandate riikide kodanike jaoks kasutusele riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem.

53. Lisaks on teatises öeldud, et „süsteemis registreeritaks saabumise aeg ja koht ning lubatud viibimisaeg ning süsteem saadaks pädevatele ametiasutustele automaatselt

([24]) Nt seoses otstarbe piiramise ja funktsioonide võimaliku kattumisega (lk 22) ning tõhusa identiteedihaldusega (lk 23).

([25]) Vt näiteks arvamus Stockholmi programmi kohta (allmärkus 7), arvamus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) käsitlevate ettepanekute kohta (allmärkus 9) või 10. märtsi 2006. aasta märkusi, mis käsitlevad komisjoni 24. novembri 2005. aasta teatist justiits- ja siseküsimuste valdkonna Euroopa andmebaaside suurema tõhususe, tugevdatud koostalitusvõime ja koostoime kohta (allmärkus 22).

([26]) Vt Euroopa andmekaitseinspektori 10. märtsi 2006. aasta märkused, mis käsitlevad komisjoni 24. novembri 2005. aasta teatist justiits- ja siseküsimuste valdkonna Euroopa andmebaaside suurema tõhususe, tugevdatud koostalitusvõime ja koostoime kohta.

hoiatusi lubatust kauemaks riiki jäänud isikute kohta. Põhinedes biomeetriliste andmete kontrollimisel, kasutaks see sama biomeetriliste tunnuste tuvastamise süsteemi ja seadmeid, mida kasutavad SIS II ja VIS".

54. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et oluline on täpsustada lubatust kauem ELi jäänud isikute sihtrühm viitega kehtivale õiguslikule määratlusele või usaldusväärsetele arvudele või statistikale. See on seda olulisem, kui arvestada, et kõik arvutused lubatust kauem ELi jäänud isikute kohta põhinevad praegu üksnes hinnangutel. Lisaks tuleb selgitada, milliseid meetmeid võetakse lubatust kauem ELi jäänud isikute suhtes siis, kui süsteem on nad tuvastanud, arvestades, et ELil puudub selge ja kõikehõlmav poliitika lubatust kauem ELi territooriumile jäänud isikute suhtes.

55. Teatise sõnastus viitab ka sellele, et komisjon on teinud juba otsuse süsteemi kasutuselevõtu kohta, samas kui teatises öeldakse veel, et komisjon viib praegu läbi mõju hindamist. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et otsus võtta kasutusele niisugune keeruline ja eraellu tungiv süsteem tuleks teha üksnes konkreetse mõjuhindamise põhjal, mille raames saaks kindlaid tõendeid ja teavet selle kohta, miks selline süsteem on vajalik ja miks muid, olemasolevatel süsteemidel põhinevaid lahendusi ei saa kasutada.

56. Ja viimaseks, komisjon näib seostavat selle tulevase süsteemi biomeetriliste tunnuste tuvastamise süsteemi ja seadmetega, mida kasutavad SIS II ja VIS. Sealjuures ei osutata aga asjaolule, et SIS II ja VIS ei ole veel käivitunud ning praegu ei ole täpselt teada, millal need süsteemid tööle hakkavad. Teisiti öeldes sõltuks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem suurel määral biomeetriliste tunnuste süsteemist ja operatsioonisüsteemist, mis veel ei tööta, ning sellest tulenevalt ei saa nende toimimise ja omaduste suhtes veel nõuetekohast hindamist läbi viia.

Algatused, mida komisjon kavatseb uurida

57. Seoses algatustega, mida komisjon kavatseb uurida – seega need, mille kohta komisjon ei ole lõplikku otsust teinud –, osutatakse teatises vastavalt Stockholmi programmis tehtud üleskutsele kolmele algatusele: ELi terroristide rahastamise jälgimissüsteem (USA TFTP sarnane süsteem), reisiloa elektrooniline süsteem (ESTA) ja Euroopa politseiregistrite indekssüsteem (EPRIS).

58. Euroopa andmekaitseinspektor jälgib tähelepanelikult kõiki nende algatustega seotud suundumusi ja esitab vajaduse korral märkusi ja soovitusi.

III. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

59. Euroopa andmekaitseinspektor toetab täielikult teatist, milles antakse täielik ülevaade nii praegustest kui ka kavandatavatest ELi teabevahetussüsteemidest. Euroopa andmekaitseinspektor on toetanud paljudes arvamustes ja märkustes vajadust hinnata enne uute vahendite esitamist kõiki olemasolevaid teabevahetust käsitlevaid vahendeid.

60. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab ka heameelt, et teatises öeldakse, et kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 16 töötatakse välja kõikehõlmavat andmekaitseraamistikku, mida tuleks arvesse võtta ka ELi teabehalduse ülevaate töö raames.

61. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et teatis on hindamisprotsessi esimene etapp. Sellele peaks järgnema tegelik hindamine, mille tulemuseks peaks olema kõikehõlmav, integreeritud ja hästi struktureeritud ELi poliitika teabe vahetuse ja haldamise valdkonnas. Seda arvestades on Euroopa andmekaitseinspektoril hea meel seose loomise üle komisjoni teiste, Stockholmi programmist tulenevate algatustega, eriti teabe kaardistamise algatusega, mida komisjon viib läbi tihedas koostöös teabe kaardistamise projektimeeskonnaga.

62. Euroopa andmekaitseinspektor soovitab tulevikus teabehaldust käsitlevas töös kajastada ja arvestada ka ebaõnnestumisi ja nõrku külgi – näiteks tuua välja nende inimeste arv, keda on vahistatud süsteemi vale tulemuse tõttu valel alusel või kellele on muul viisil ebameeldivusi põhjustatud.

63. Otstarbe piiramise põhimõte peaks olema peamiseks kaalutluseks kõikide ELis teabevahetust käsitlevate vahendite korral ning uusi vahendeid saab esitada vaid siis, kui nende väljatöötamise ajal on nõuetekohaselt võetud arvesse ja järgitud otstarbe piiramise põhimõtet. Seda peab tegema jätkuvalt ka nende rakendamise ajal.

64. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub komisjoni üles tagama konkreetsete meetmete ja mehhanismide väljatöötamise kaudu, et kõikide uute, üksikisikute õigusi mõjutavate ettepanekute korral järgitaks vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet ja et neid põhimõtteid rakendataks ka tegelikkuses. Sellega seoses on samuti vaja hinnata olemasolevaid süsteeme.

65. Euroopa andmekaitseinspektor on veendunud, et teatis annab suurepärase võimaluse arutada ja täpsustada, mida mõeldakse tegelikult eraelu puutumatust ja andmekaitset käsitleva mõjuhinnangu all.

66. Ta kutsub komisjoni üles töötama välja sidusamad ja järjepidevamad meetmed biomeetriliste andmete kasutamise tingimuste ja süsteemide talitlusvõime kohta ning ühtlustama ELi tasandil andmesubjektide õigusi.

67. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab heameelt, et teatises viidatakse eraelu kavandatud puutumatuse mõistele, mida arendatakse praegu nii era- kui ka avaliku sektori jaoks üldiselt ning mis peaks samuti täitma olulist osa politseikoostöö ja õigusalase koostöö valdkonnas.

68. Ja lõpetuseks juhib Euroopa andmekaitseinspektor tähelepanu oma märkustele ja murele seoses peatükis „Seadusandlikud ettepanekud, mille komisjon kavatseb esitada" nimetatud riiki sisenemise ja riigist väljumise ning registreeritud reisijate programmiga.

Brüssel, 30. september 2010

Peter HUSTINX

Euroopa andmekaitseinspektor