

## I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

## ARVAMUSED

## EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

**Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise õigusakti eelnõu kohta Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel**

(2008/C 110/01)

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 <sup>(1)</sup>,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembril 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta <sup>(2)</sup>, eriti selle artiklit 41,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni 13. novembri 2007. aasta taotlust arvamuse esitamise kohta kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

## I. SISSEJUHATUS

**Konsulteerimine Euroopa andmekaitseinspektoriga**

1. Komisjon esitas ettepaneku eelnõu, mis käsitleb nõukogu raamotsust broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse

eesmärkidel, Euroopa andmekaitseinspektorile konsulteerimiseks vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikele 2 (edaspidi „ettepanek“).

2. Ettepanekus käsitletakse broneeringuinfo töötlemist ELis ja see on tihedalt seotud reisijate andmete kogumist ja kasutamist käsitlevate muude süsteemidega, eelkõige ELi ja USA vahelise 2007. aasta juuli lepinguga. Nimetatud süsteemid pakuvad suurt huvi Euroopa andmekaitseinspektorile, kes on juba esitanud mõned esialgsed tähelepanekud komisjoni poolt 2006. aasta detsembris asjaomastele sisusrühmadele saadetud küsimustiku kohta, mis käsitleb kavandatud ELi broneeringuinfo süsteemi <sup>(3)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab komisjonipoolset konsulteerimist. Ta on seisukohal, et nõukogu otsuse preambulis tuleks osutada käesolevale arvamusele.

**Ettepaneku kontekst**

3. Ettepaneku eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, mida kohaldatakse vähemalt ühe liikmesriigi territooriumile saabuvaid või sealt väljuvaid lende teostavate lennuettevõtjate kohustuste suhtes edastada pädevatele asutustele broneeringuinfot eesmärgiga ennetada terroriakte ja organiseeritud kuritegevust ning nende vastu võidelda.

4. Euroopa Liit on sõlminud lepingud sarnastel eesmärkidel broneeringuinfo edastamiseks Ameerika Ühendriikide ja Kanadaga. 2004. aasta mais USAGA sõlmitud esimene

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

<sup>(2)</sup> ELT L 8, 12.1.2001, lk 1.

<sup>(3)</sup> Sealhulgas liikmesriigid, andmekaitseasutused ja lennuettevõtjate ühendused. Küsimustik koostati selleks, et valmistada ette Euroopa Komisjoni mõjuhindang käesoleva ettepaneku kohta.

leping asendati 2007. aasta juulis uue lepinguga <sup>(1)</sup>. Sarnane kokkulepe sõlmiti Kanadaga 2005. aasta juulis <sup>(2)</sup>. Lisaks kavatakse broneeringuinfo vahetamist käsitleva lepingu sõlmimiseks alustada läbirääkimisi ELi ja Austraalia vahel ning ka Lõuna-Korea nõuab broneeringuinfo tema territooriumile suunduvatelt lendudest, kuigi Euroopa tasandil ei kavandata praegu läbirääkimiste alustamist.

5. ELis täiendab kõnealune ettepanek nõukogu direktiivi 2004/82/EÜ <sup>(3)</sup> veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid (eelteavet), et võidelda ebaseadusliku sisserändega ja parandada piirikontrolli. Liikmesriigid oleksid pidanud nimetatud direktiivi oma siseriiklikku õigusesse üle võtma hiljemalt 5. septembriks 2006. Mitte kõik liikmesriigid ei ole seda aga veel rakendanud.

6. Erinevalt eelteabest, mis on suunatud isikute kindlakstege-  
misele, aitab ettepanekus märgitud broneeringuinfo kaasa isikute suhtes riskihindamise teostamisele, nende kohta teabe saamisele ning seoste loomisele teadaolevate ja tundmatute isikute vahel.

7. Ettepaneku põhielemendid on järgmised:

— ettepanekuga nähakse ette, et lennuettevõtjad teevad liikmesriikide pädevatele asutustele kättesaadavaks reisijate broneeringuinfo, eesmärgiga ennetada terroriakte ja organiseeritud kuritegevust ning nende vastu võidelda;

— ettepanekuga luuakse põhimõtteliselt igas liikmesriigis broneeringuinfo üksus, kes vastutab lennuettevõtjalt (või vahendajatelt) broneeringuinfo kogumise ja reisijate riskihindamise teostamise eest;

— nõuetekohaselt hinnatud teave edastatakse liikmesriikide pädevatele asutustele. Kõnealust teavet vahetatakse teiste liikmesriikidega igal üksikjuhul eraldi ja eespool märgitud põhjustel;

— väljaspool Euroopa Liitu asuvatele riikidele andmete edastamise suhtes kehtivad lisatingimused;

— andmeid säilitatakse kolmteist aastat, millest kaheksa aastat passiivses andmebaasis;

— andmete töötlemise suhtes kohaldatakse nõukogu raamotsust (eelnõu) kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta (edaspidi „andmekaitse raamotsus”) <sup>(4)</sup>;

— komisjoni abistab protokollide ja krüpteerimisküsimuste ning riskihindamise kriteeriumide ja tavade ga seoses liikmesriikide esindajatest koosnev komitee;

— otsuse läbivaatamine toimub hiljemalt kolme aasta jooksul pärast selle jõustumist.

### Arvamuse põhielemendid

8. Ettepanek, mille kohta palutakse Euroopa andmekaitseinspektori arvamust, on samm edasi andmete rutiinsest kogumisest isikute suhtes, keda põhimõtteliselt ei kahtlustata üheski kuriteos. Nagu eespool märgitud, toimub see areng nii rahvusvahelisel kui Euroopa tasandil.

9. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et ka artikli 29 alusel asutatud töörühm ning politsei- ja õiguskoostöö töörühm on esitanud ettepaneku kohta ühisarvamuse <sup>(5)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor toetab seda arvamust. Käesolevas arvamuses rõhutatakse ja arendatakse edasi mitmeid täiendavaid punkte.

10. Euroopa andmekaitseinspektori käesolevas arvamuses analüüsitakse ettepaneku kõiki asjakohaseid aspekte, pöörates siiski erilist tähelepanu neljale põhiküsimusele:

— esimene neist käsitleb kavandatud meetmete legitiimsust. Ettepaneku eesmärki, vajalikkust ja proportsionaalsust hinnatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 8 sätestatud tingimuste täitmise seisukohast;

— arvamuses analüüsitakse ka kavandatud töötlemise suhtes kohaldatava õiguse küsimust. Eelkõige väärrib tähelepanu andmekaitse raamotsuse kohaldamisala seoses esimese samba andmekaitset käsitlevate õigusaktide kohaldamisega. Uuritakse ka kohaldatava andmekaitse süsteemi mõju andmesubjekti õiguste kasutamisele;

<sup>(1)</sup> Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline leping, mis käsitleb lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete (PNR) töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumile (2007. aasta broneeringuinfo leping) (ELT L 204, 4.8.2007, lk 18).

<sup>(2)</sup> Euroopa Ühenduse ja Kanada valitsuse vaheline kokkulepe seoses andmete töötlemisega, mis käsitlevad eelteavet reisijate kohta ning reisijate registreid (ELT L 82, 21.3.2006, lk 15).

<sup>(3)</sup> Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid (ELT L 261, 6.8.2004, lk 24).

<sup>(4)</sup> Ettepaneku eelnõu viimane versioon on kättesaadav nõukogu registris dokumendi nr 16397/07 all.

<sup>(5)</sup> Ühisarvamus komisjoni poolt 6. novembril 2007 esitatud nõukogu raamotsuse ettepaneku kohta broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel, mis võeti artikli 29 alusel asutatud töörühmas vastu 5. detsembril 2007 ja politsei- ja õigusalase koostöö töörühmas 18. detsembril 2007, WP 145, WPPJ 01/07.

- järgnevalt on arvamuse keskmes andmete vastuvõtjad riiklikul tasandil. Eelkõige tekitavad probleeme broneeringuinfo üksused, vahendajad ning reisijaid käsitlevate andmete riskihindamist ja analüüsimist teostama määratud pädevad asutused, kuna ettepanek ei ole sellega seoses täpne;
- neljas küsimus on seotud tingimustega, mida kohaldatakse andmete kolmandatele riikidele edastamise suhtes. Täpselt ei selgu, milliseid tingimusi tuleks selliste edastamiste puhul kohaldada siis, kui esinevad erinevad eeskirjad: käesolevas ettepanekus ja andmekaitse raamotsuses ettenähtud edastamise tingimused ning kehtivad rahvusvahelised lepingud ja kokkulepped (USA ja Kanadaga).

11. Arvamuse viimases osas käsitletakse muid olulisi küsimusi, sealhulgas positiivseid andmekaitset käsitlevaid meetmeid, kuid ka ettepanekuga seotud lisaprobleeme.

## II. KAVANDATUD MEETMETE LEGITIIMSUS

12. Selleks et analüüsida kavandatud meetmete legitiimsust vastavalt andmekaitse põhimõtetele ja eelkõige Euroopa põhiõiguste harta artiklile 8 ning Euroopa Nõukogu konventsiooni nr 108<sup>(1)</sup> artiklitele 5 kuni 8, on vaja selgelt määrata kindlaks kavandatud isikuandmete töötlemise eesmärk, hinnata kõnealuse töötlemise vajadust ja proportsionaalsust. Tuleks tagada, et vähem sekkuvad muud vahendid ei ole kavandatud eesmärgi saavutamiseks kättesaadavad.

### Eesmärgi kindlaksmääramine

13. Ettepaneku sõnastus ja mõjuhinna osutavad sellele, et eesmärk ei ole üksnes teadaolevate terroristide või organiseeritud kuritegevusega seotud kurjategijate tuvastamine nende nimede võrdlemisel õiguskaitseasutuste poolt hallatud nimekirjades olevates nimedega. Eesmärk on koguda andmeid seoses terrorismi või organiseeritud kuritegevusega ja täpsemalt selleks, et „teostada isikute riskihindamist, saada nende kohta teavet ning luua seoseid teadaolevate ja tundmatute terroristide või kurjategijate vahel”<sup>(2)</sup>. Ettepaneku artikli 3 lõikes 5 sõnastatud eesmärk on samuti eelkõige „selliste isikute ja nende kaaslaste tuvastamine, kes on või kes võivad olla seotud terroriakti või organiseeritud kuriteoga”.
14. Osutatud põhjendust kasutatakse selle selgitamiseks, et reisijaid käsitlevast eelteabest ei piisa väidetava eesmärgi saavutamiseks. Kui reisijaid käsitlev eelteave peaks, nagu eelnevalt märgitud, aitama isikuid tuvastada, siis bronee-

ringuinfo ei ole küll tuvastamisesmärgi, kuid broneeringuinfo üksikasjad aitaksid kaasa isikute riskihindamisele, nende kohta teabe saamisele ja seoste loomisele teadaolevate ja tundmatute isikute vahel.

15. Kavandatud meetmete eesmärk ei ole seega üksnes *teadaolevate* isikute kättesaamine, vaid ka selliste isikute asukoha kindlakstegemine, kes *võivad* vastata ettepanekuga kehtestatud kriteeriumidele.

Nende isikute tuvastamiseks on ettepaneku keskmes riskihindamine ja selliste isikute käitumismustri kindlakstegemine. Ettepaneku põhjenduses 9 märgitakse, et andmeid tuleb säilitada „piisavalt kaua, et töötada nende abil välja riskinäitajad ning teha kindlaks reisimisharjumused ja käitumismustrid”.

16. Eesmärgil on seega kaks tasandit: esiteks on üldine eesmärk terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine, teiseks aga selle eesmärgi saavutamiseks seotud vahendid ja meetmed. Kuigi terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine tundub olevat piisavalt selge ja legitiimne, tekitavad kahtlusi selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid.

### Käitumismustrite kindlakstegemine ja riskihindamine

17. Ettepanekus ei täpsusta käitumismustrite kindlakstegemise ega riskihindamise teostamise viise. Mõjuhinna selgituse kohaselt kasutatakse broneeringuinfot järgmiselt: reisijate andmeid võrreldakse „isikuomaduste ja käitumismustritega, et koostada riskianalüüs. Juhul kui reisija jääb teatava riskianalüüsi piiresse, võidakse teda käsitleda kui kõrge riskiga reisijat”<sup>(3)</sup>.
18. Kahtlustatavaid isikuid saaks välja valida vastavalt kahtluse konkreetsetele elementidele, mis on lisatud nende broneeringuinfo (nt seosed kahtlaste reisibüroodega, viide varastatud krediitkaardile), ning „käitumismustri” või abstraktse profiili alusel. Reisiharjumuste alusel saaks koostada erinevaid standardprofiile „tavareisijate” ja „kahtlaste” reisijate kohta. Kõnealused profiilid võimaldaksid põhjalikumalt uurida neid reisijaid, kes ei lange „tavareisijate kategooriasse”, eriti veel siis, kui nende profiili seostatakse muude kahtlaste elementidega nagu varastatud krediitkaart.
19. Kuigi ei saa eeldada, et reisijaid seatakse sihtmärgiks nende usutunnistuse või muude tundlike andmete põhjal, tundub siiski, et reisijate uurimise aluseks on kogu *konkreetne* ja *abstraktne* teave, sealhulgas standardsed käitumismustrid ja abstraktsed profiilid.

<sup>(1)</sup> Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon üksikisiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel.

<sup>(2)</sup> Ettepaneku seletuskirja I peatükk.

<sup>(3)</sup> Mõjuhinna peatükk 2.1 „Probleemi määratlemine”.

20. Võib arutada selle üle, kas seda tüüpi uurimist saab käsitleda profiili kindlaksmääramisena. Viimast võiks määratleda „arvutimeetodina, mille puhul kasutatakse andmebaasist andmete hankimist, mis teeb võimalikuks või näeb teatud tõenäosusega ja seega teatud veamääraga ette asjaomase isiku liigitamise teatud kategooriasse, et teha selle isiku suhtes individuaalseid otsuseid”<sup>(1)</sup>.
21. Euroopa andmekaitseinspektor on teadlik sellest, et praegu on käimas arutelud profiili kindlaksmääramise määratluse üle. Olenemata sellest, kas ametlikult tunnustatakse, et ettepaneku eesmärk on reisijate *profiili kindlaksmääramine* või mitte, ei ole põhiküsimus mõistetes. Kõige olulisem on mõju asjaomaste isikute suhtes.
22. Euroopa andmekaitseinspektori põhimure on seotud asjaoluga, et isikutesse puutuvad otsused võetakse käitumismustrite ja kriteeriumide põhjal, mis on kehtestatud kõiki reisijaid käsitlevate andmete alusel. Seega võib teha isiku suhtes otsuse, kasutades selleks teiste isikute andmete põhjal (vähemalt osaliselt) tuletatud käitumismustreid. Andmesubjektide suurel määral mõjutada võivaid otsuseid tehakse seega abstraktse konteksti põhjal. Selliste otsuste eest on isikul ennast väga keeruline kaitsta.
23. Lisaks puuduvad riskianalüüsi teostamisel ühtsed standardid kahtlusaluste tuvastamiseks. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb tõsiselt kogu andmete sõelumisprotsessi õiguskindluses, kuivõrd kõigi reisijate suhtes kohaldatavad kriteeriumid on puudulikult määratletud.
24. Euroopa andmekaitseinspektor tuletab meelde Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat, mille kohaselt siseriiklik õigus peab määratlema piisavalt täpselt, millistel asjaoludel ja mis tingimustel võivad riigiasutused koguda teavet kodanike eraelu kohta ja seda kasutada. Asjaomasel isikul peaks olema juurdepääs teabele ja teabe mõju peaks

<sup>(1)</sup> Määratlus on võetud Euroopa Nõukogu hiljuti esitatud profiilide kindlaksmääramist käsitlevast uuringust: L'application de la Convention 108 au mécanisme de profilage, *Eléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif (T-PD)*, Jean-Marc Dinant, Christophe Lazaro, Yves Pouillet, Nathalie Lefever, Antoinette Rouvroy, november 2007 (veel avaldamata). Vt ka Lee Bygrave'i määratlus: „Üldjoontes on profiili kindlaksmääramine üksikisiku või isikute rühma suhtes teatud tunnuste (tavaliselt käitumuslike) tuletamise menetlus ning sellest tulenevalt asjaomase isiku või rühma (või teiste isikute või rühmade) kohtlemine kõnealuste tunnuste alusel. Profiili kindlaksmääramise menetluses on kaks põhiastet: i) profiili loomine — profiili tuletamise menetlus; ii) profiili kohaldamine — isikute või isikute rühmade kohtlemine vastavalt kõnealusele profiilile”. L. A. BYGRAVE, „Minding the machine: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling”, *Computer Law & Security Report*, 2001, vol. 17, pp. 17–24: <http://www.austlii.edu.au/journals/PLPR/2000/40.html>

olema eeldatav. Eeskiri on „eeldatav”, kui see on piisavalt täpselt sõnastatud ja võimaldab igal isikul — vajaduse korral asjakohase abiga — oma käitumist kohandada”<sup>(2)</sup>.

25. Eelkõige just nimetatud liiki riskidega seoses on vaja käesolevat ettepanekut põhjalikult kaaluda. Kuigi üldine eesmärk võidelda terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu on iseenesest selge ja legitiimne, tunduvad kavandatava töötlemise põhiviisid olevat ebapiisavalt piiritletud ja põhjendatud. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seetõttu ELi seadusandjat tungivalt üles selle probleemiga enne raamotsuse vastuvõtmist konkreetselt tegelema.

### Vajalikkus

26. Eespool toodust ilmneb, et kõnealuste meetmetega tungitakse isikute eraellu. Sellegipoolest ei ole selgelt näidatud meetmete kasulikkust.
27. Ettepaneku mõjuhinnangus pööratakse peatähelepanu sellele, kuidas oleks kõige parem ELi broneeringuinfo süsteemi luua, mitte niivõrd sellise süsteemi vajalikkusele. Mõjuhinnangus osutatakse teiste riikide, eelkõige USA ja Ühendkuningriigi broneeringuinfo süsteemidele<sup>(3)</sup>. Võib siiski kahetsusega nentida, et nimetatud süsteemidega seoses ei ole esitatud täpseid fakte ega arve. Ühendkuningriigi semaforisüsteemi puhul osutatakse „arvukatele vahistamistele” seoses „erinevate kuritegudega”, täpsustamata võimalikke seoseid terrorismi või organiseeritud kuritegevusega. USA programmi puhul ei esitata mingeid üksikasju, välja arvatud asjaolu, et „EL on hinnanud broneeringuinfo väärtust ja mõistnud selle potentsiaali õiguskaitse tagamisel”.
28. Ettepanek ei sisalda täpset teavet taoliste broneeringuinfo süsteemide konkreetsete tulemuste kohta, ning ka teiste asutuste poolt avaldatud aruanded, nt GAO Ameerika Ühendriikides (Ühendriikide kongressi auditi osakond), ei kinnita praeguses etapis kõnealuste meetmete tõhusust<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Rotaru v. Rumeenia, nr 28341/95, punktid 50, 52 ja 55. Vt ka Amann v. Šveits, nr 27798/95, punkt 50 jj.

<sup>(3)</sup> Peatükk 2.1 „Probleemi määratlemine”.

<sup>(4)</sup> Vt nt 2007. aasta mais USA kongressi auditi osakonna poolt kongressi liikmetele esitatud aruannet „Aviation Security: Efforts to Strengthen International Passenger Prescreening are Under Way, but Planning and Implementation Issues remain”: <http://www.gao.gov/new.items/d07346.pdf>

29. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et isikute põhjustatud riski hindamise viise, mille puhul kasutatakse andmehankimise vahendeid ja käitumismustreid, tuleb enne nende ulatuslikku kasutamist põhjalikumalt analüüsida, ning selgelt tuleb näidata kõnealuste viiside kasulikkust seoses terrorismivastase võitlusega.

### Proportsionaalsus

30. Et kindlaks teha seda, kas isiku eraellu tungimise ja meetme vajalikkus on omavahel tasakaalus <sup>(1)</sup>, on võetud arvesse järgmisi elemente:

— meetmeid kohaldatakse kõigi reisijate suhtes, olenemata sellest, kas nad on õiguskaitseasutuste uurimise all või mitte; tegemist on ennetava uurimisega, mida viiakse läbi enneolematult suures ulatuses;

— isikute suhtes tehtud otsuste aluseks võivad olla abstraktsed profiilid, millega kaasneb seega märkimisväärne veamäär;

— isikute suhtes võetavate meetmete laad on seotud õiguskaitsega: väljajätmise või sunni tagajärjeks on seega suurem eraellu sekkumine kui muus kontekstis, nagu krediitkaartipettus.

31. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ei eelda mitte üksnes seda, et kavandatud meetmed on tõhusad, vaid ka seda, et ettepanekuga kavandatud eesmärki võib saavutada eraellu vähem sekkuvamate vahenditega. Kavandatud meetmete tõhusust ei ole tõendatud. Enne isikuandmete töötlemiseks täiendavate või uute meetmete kehtestamist tuleks hoolikalt hinnata alternatiivsete lahenduste olemasolu. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei ole sellist igakülgselt hindamist läbi viidud.

32. Euroopa andmekaitseinspektor soovib tuletada meelde ELi piirides isikute liikumise jälgimiseks ettenähtud ulatuslikke, kas juba toimivaid või tulevikus rakendatavaid muid süsteeme, sealhulgas eelkõige viisainfosüsteemi <sup>(2)</sup> ja Schengeni infosüsteemi <sup>(3)</sup>. Kuigi osutatud vahendite

peaesmärk ei ole terrorismi või organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine, on õiguskaitseasutustel neile teataval määral juurdepääs juba praegu või tulevikus seoses kuritegevuse vastu võitlemise laiema eesmärgiga <sup>(4)</sup>.

33. Lisaks on riiklikes politsei andmebaasides sisalduvad, eelkõige biomeetriaga seotud isikuandmed kättesaadavad 2005. aasta mais allkirjutatud Prümi lepingu raames, mida on laiendatud kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide suhtes <sup>(5)</sup>.

34. Isegi kui kõnealuste vahendite taotletavad eesmärgid on erinevad, võimaldavad need kõik isikute liikumise üldist jälgimist. Enne kui otsustada kõigi lennukiga EList lahkuvate või ELi sisenevate isikute süstemaatilise kontrolli uute vormide kehtestamise üle, tuleks põhjalikult ja igakülgselt analüüsida viise, kuidas osutatud vahendid saavad juba praegu aidata kaasa kuritegevuse konkreetsete liikidega, sealhulgas terrorismiga võitlemisele. Euroopa andmekaitseinspektor soovib, et komisjon viiks seadusandliku menetluse olulise etapina sellise analüüsi läbi.

### Järeldused

35. Euroopa andmekaitseinspektor teeb eespool toodud silmas pidades kavandatud meetmete legitiimsusega seoses järgmised järeldused. Erinevatele andmebaasidele toetumine, omamata täielikku ülevaadet konkreetsete tulemuste ja puuduste kohta:

— on vastuolus ratsionaalse õigusloome poliitikaga, mille kohaselt ei võeta uusi õigusakte vastu enne, kui kehtivad aktid on täielikult rakendatud ja nende ebapiisavus tõendatud <sup>(6)</sup>;

— võib tuua kaasa ühiskonna täieliku järelevalve.

36. Terrorismivastane võitlus võib kahtlemata olla legitiimne põhjus, et kohaldada erandeid eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitse põhiõigustele. Selleks et erandite kohaldamine oleks õiguspärane, peab sekkumine toetuma

<sup>(1)</sup> Konventsiooni 108 artikli 9 kohaselt võib konventsiooni artiklite 5, 6 ja 8 sätteid „kitsendada, juhul kui kitsendused on lubatud osalisriigi siseriikliku õigusega ning osutuvad demokraatlikus ühiskonnas vajalikeks, et:

1. kaitsta riigi julgeolekut, avalikku korda, riigi rahalisi huve või võidelda kuritegevuse vastu;

2. kaitsta andmesubjekti või muu isiku õigusi ja vabadusi”.

<sup>(2)</sup> Nõukogu 8. juuni 2004. aasta otsus 2004/512/EÜ viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamise kohta (ELT L 213, 15.6.2004, lk 5); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta, KOM(2004) 835 (lõplik); Nõukogu otsuse ettepanek, mis käsitleb liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavate ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriakide ja teiste raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel, KOM(2005) 600 (lõplik).

<sup>(3)</sup> Vt eelkõige nõukogu 12. juuni 2007. aasta otsus 2007/533/JSK, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT L 205, 7.8.2007).

<sup>(4)</sup> Vt sellel teemal: Euroopa andmekaitseinspektori arvamus ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu otsus, mis käsitleb liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavate ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriakide ja teiste raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel (KOM(2005) 600 (lõplik)) (ELT C 97, 25.4.2006, lk 6).

<sup>(5)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori arvamus Prümi otsuste kohta: 4. aprilli 2007. aasta arvamus 15. liikmesriigi algatuse kohta eesmärgiga võtta vastu nõukogu otsus piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega (ELT C 169, 21.7.2007, lk 2); ning 19. detsembri 2007. aasta arvamus Saksamaa Liitvabariigi algatuse kohta eesmärgiga võtta vastu nõukogu otsus otsuse 2007/.../JSK rakendamise kohta piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega, kättesaadav veebiaadressil: <http://www.edps.europa.eu>

<sup>(6)</sup> Euroopa andmekaitseinspektor on seda korduvalt rõhutanud, viimati oma 25. juuli 2007. aasta arvamusel andmekaitse direktiivi rakendamise kohta (ELT C 255, 27.10.2007, lk 1).

selgetele ja vaieldamatutele asjaoludele ning tuleb tõendada töötlemise proportsionaalsus. See nõue on veelgi tähtsam ulatusliku üksikisikute eraellu sekkumise puhul, nagu on ette nähtud ettepanekus.

37. Võib üksnes nentida, et ettepanekus puuduvad nimetatud põhjendamise elemendid ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse kontrollimise nõuded.
38. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab eespool kirjeldatud vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete tähtsust. Need on kõnealuse ettepaneku jõustumise vältimatuks tingimuseks. Kõiki muid Euroopa andmekaitseinspektori käesolevas arvamuses esitatud märkusi tuleb käsitleda nimetatud eeltingimust silmas pidades.

### III. KOHALDATAV ÕIGUS — ANDMESUBJEKTI ÕIGUSTE TEOSTAMINE

#### Kohaldatav õigus

39. Alljärgneva analüüsi keskmes on kolm punkti:
- ettepanekuga ette nähtud töötlemise erinevate etappide kirjeldamine, et määrata kindlaks iga etapi suhtes kohaldatav õigus;
  - piirangud, mis tulenevad nõukogu raamotsuse ettepanekust kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusosalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta seoses ühelt poolt kohaldamisala ulatuse ja teiselt poolt andmesubjekti õigustega;
  - üldisem analüüs selle kohta, millises ulatuses saab kolmanda samba õigusakti kohaldada eraõiguslike isikutel suhtes, kes töötlevad andmeid esimese samba raamistikus.

#### Töötlemise erinevates etappides kohaldatav õigus

40. Ettepaneku artiklis 11 sätestatakse, et „liikmesriigid tagavad, et käesoleva raamotsuse alusel isikuandmete töötlemise suhtes kohaldatakse nõukogu raamotsust (...) kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusosalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta”.
41. Kõnealusest sättest hoolimata ei ole siiski selge, mil määral kohaldatakse andmekaitse raamotsust — ELi lepingu kolmanda samba õigusakti — lennuettevõtjate poolt töödeldud andmete suhtes, mida on kogunud broneeringuinfo üksused ja mida on seejärel kasutanud teised pädevad asutused.
42. Ettepanekuga ette nähtud esimeses etapis töötlevad isikuandmeid lennuettevõtjad, kes on kohustatud edastama

broneeringuinfo — põhimõtteliselt tõukemeetodit kasutades — siseriiklikele broneeringuinfo üksustele. Ettepaneku ja mõjuhinna (1) sõnastusest ilmneb, et lennuettevõtjad saaksid andmeid edastada massiliselt ka vahendajatele. Lennuettevõtjad tegutsevad eelkõige ärikeskkonnas ja nende suhtes kohaldatakse andmekaitset käsitlevaid siseriiklike õigusakte, millega rakendatakse direktiivi 95/46/EÜ (2). Kohaldatava õigusega seotud küsimused tõusetuvad siis, kui kogutud andmeid kasutatakse õiguskaitse eesmärgil (3).

43. Andmeid sõelub sellisel juhul vahendaja (selleks, et formaatida ja välja jätta broneeringuinfo, mis ei ole lisatud ettepanekuga nõutud andmete nimekirja) või need saadetakse otse siseriiklikele broneeringuinfo üksustele. Vahendajad võivad samuti olla eraõiguslikud isikud, nagu SITA, kes täidab nimetatud ülesandeid Kanadaga sõlmitud broneeringuinfo kokkuleppe raamistikus.

44. Seoses siseriiklike broneeringuinfo üksustega, kes vastutavad kõigi andmete riskihindamise eest, ei ole selge, kes vastutab töötlemise eest. Töötlemisega võivad olla seotud tolli- ja piirivalveasutused ja seega mitte tingimata õiguskaitseasutused.

45. Sõelatud andmete hilisem edastamine „pädevatele” asutustele toimuks tõenäoliselt õiguskaitse kontekstis. Ettepaneku kohaselt on pädevateks asutusteks „ainult need asutused, kes vastutavad terroriakide ja organiseeritud kuritegevuse ennetamise või nende vastu võitlemise eest”.

46. Järgmistes etappides on töötlemisega seotud isikutel ja taotletaval eesmärgil üha tihedam seos kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusosalase koostööga. Ettepanekus ei märgita siiski selgesõnaliselt, millal täpselt kohaldatakse andmekaitse raamotsust. Sõnastusest võib isegi järeldada, et raamotsust kohaldatakse kogu töötlemise ja isegi lennuettevõtjate suhtes (4). Isikuandmete kaitse raamotsuses nähakse siiski ette mõningad piirangud.

(1) Ettepaneku artikli 6 lõige 3 ja mõjuhinna A lisa „Lennuettevõtjate poolt andmete edastamise meetod”.

(2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31).

(3) Sellega seoses vt broneeringuinfot käsitleva kohtuotsuse tagajärgi. Euroopa Kohtu 30. mai 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 (Euroopa Parlament v. Nõukogu) ja C-318/04 (Euroopa Parlament v. Komisjon), EKL 2006, punkt 56.

(4) Ettepaneku artikkel 11. Vt ka preambuli põhjendust 10: „Nõukogu raamotsust (...) kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusosalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta tuleks kohaldada käesoleva raamotsuse alusel töödeldavate kõikide andmete suhtes. Nendele isikutele, kelle andmeid töödeldakse, tuleks tagada samad õigused nagu kõnealuses raamotsuses. Isikute õigused peaksid hõlmama järgmist: õigus teabele, andmetele juurdepääsule, nende parandamisele, kustutamisele ja blokeerimisele ning samuti õigus saada kompensatsioon ja kasutada õiguskaitsevahendeid”.

47. Euroopa andmekaitseinspektor tõstatab sellega seoses põhimõttelise küsimuse, kas ELi lepingu VI jaotist saab kasutada õigusliku alusena korrapäraselt eraõiguslikele isikutele õiguskaitse eesmärkidel pandud juriidiliste kohustuste suhtes. Lisaks tõusetub küsimus, kas ELi lepingu VI jaotist saab kasutada õigusliku alusena juriidiliste kohustuste kehtestamiseks nende riigiasutuste suhtes, kes põhimõtteliselt ei kuulu õiguskaitsealase koostöö raamistikku. Nimetatud küsimusi käsitletakse käesolevas arvamuses allpool.

#### *Andmekaitse raamotsuses ette nähtud piirangud*

48. Nõukogu raamotsuse ettepanek kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta sisaldab vähemalt kahte kohaldamisalaga seotud piirangut.

49. Esiteks on andmekaitse raamotsuse kohaldamisala täpselt määratletud raamotsuses endas: seda kohaldatakse „üksnes andmete suhtes, mida kogutakse või töödeldakse pädevate asutuste poolt kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise või kuritegude eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täideviimise eesmärgil“<sup>(1)</sup>.

50. Teiseks ei ole ette nähtud, et andmekaitse raamotsust kohaldatakse üksnes riigisiselt töödeldud andmete suhtes, vaid selle kohaldamisala on piiratud liikmesriikide vahel vahetatavate andmetega ja nende edastamisega kolmandatele riikidele<sup>(2)</sup>.

51. Võrreldes direktiiviga 95/46/EÜ on andmekaitse raamotsuses ka mõned puudused, eelkõige ulatuslik erand sihipärasuse põhimõttest. Nimetatud sihipärasuse põhimõtte kohaselt piiritleb ettepanek töötlemise eesmärgi selgelt võitlusega terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu. Andmekaitse raamotsuses on töötlemine võimalik siiski laiematel eesmärkidel. Sellisel juhul tuleks *lex generalis*e (andmekaitse raamotsus) asemel kohaldada *lex specialis*t (ettepanek)<sup>(3)</sup>, mida tuleks ettepaneku tekstis selgesõnaliselt täpsustada.

52. Sel põhjusel soovib Euroopa andmekaitseinspektor lisada ettepaneku teksti järgmine säte: „Lennuettevõtjate poolt käesoleva raamotsuse kohaselt edastatud andmeid võib töödelda üksnes terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil. Nõukogu raamotsuses kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames

töödeldavate isikuandmete kaitse kohta ette nähtud erandeid sihipärasuse põhimõttest ei kohaldata“.

53. Lõpetuseks märgib Euroopa andmekaitseinspektor tõsiselt õiguskindluse lünki seoses erinevate projektis osalejate, eelkõige lennuettevõtjate ja teiste esimese samba osalejate suhtes kohaldatava andmekaitseüsteemiga nii ettepaneku ja andmekaitse raamotsuse eeskirjade kui ka direktiivi 95/46/EÜ rakendavate siseriiklike õigusaktide osas. Seadusandja peaks täpsustama, millises töötlemise etapis kõnealuseid erinevaid eeskirju kohaldatakse.

#### *Esimese ja kolmanda samba eeskirjade kohaldamise tingimused*

54. Euroopa andmekaitseinspektor seab tõsiselt kahtluse alla asjaolu, et kolmanda samba õigusaktiga luuakse korrapäraselt ja õiguskaitse eesmärgil juriidilisi kohustusi selliste eraõiguslike või avalik-õiguslike isikute suhtes, kes põhimõtteliselt ei kuulu õiguskaitsealase koostöö raamistikku.

55. Nimetatud olukorda võib võrrelda kahe muu juhtumiga, mille puhul erasektor oli kaasatud õiguskaitse raames andmete säilitamise või edastamise:

— *USA broneeringuinfo juhtum, kus nähti ette broneeringuinfo süstemaatiline edastamine õiguskaitseasutustele.* Euroopa Kohus välistas broneeringuinfo kohtuasjas tehtud otsuses ühenduse pädevuse sõlmida broneeringuinfo lepingut. Üheks põhjenduseks oli see, et broneeringuinfo edastamine USA Tolli- ja Piirivalveametile kujutas endast avaliku julgeoleku ja kriminaalõiguse valdkonnas riigi tegevusega seotud töötlemistoiminguid<sup>(4)</sup>. Siin silmas peetud töötlemistoiming oli broneeringuinfo *süstemaatiline* edastamine, mis on erinev järgmisest juhtumist:

— *andmete üldine säilitamine elektrooniliste sideteenuste pakkujate poolt.* Seoses ühenduse pädevusega sellise säilitamisaja kehtestamiseks on olukord erinev võrreldes USA broneeringuinfo juhtumiga, pidades silmas, et direktiiv 2006/24/EÜ<sup>(5)</sup> näeb üksnes ette säilitamise kohustuse, andmed ise jäävad aga sideteenuse pakkuja kontrolli all. Kavandatud ei ole andmete süstemaatilist edastamist õiguskaitseasutustele. Sellest võib järeldada, et kuivõrd andmed jäävad teenuseosutajate kontrolli alla, vastutavad need andmesubjekti ees ka isikuandmete kaitse kohustuse täitmise eest.

<sup>(1)</sup> Andmekaitset käsitleva raamotsuse 11. detsembri 2007. aasta versiooni põhjendus 5a.

<sup>(2)</sup> Artikkel 1.

<sup>(3)</sup> Selle punktiga seose tuleks põhjalikult arutada kolmanda samba andmekaitse raamotsuse eelnõu viimase versiooni artiklit 27b.

<sup>(4)</sup> Euroopa Kohtu 30. mai 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 (Euroopa Parlament v. Nõukogu) ja C-318/04 (Euroopa Parlament v. Komisjon), EKL 2006, punkt 56.

<sup>(5)</sup> 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 (ELT L 105, 13.4.2006, lk 54).

56. Käesoleva ELi broneeringuinfo ettepaneku kohaselt peavad lennuettevõtjad tegema süstemaatiliselt kättesaadavaks kõikide reisijate broneeringuinfo. Kõnealuseid andmeid ei edastata siiski massiliselt otse õiguskaitseasutustele: enne kui teave edastatakse pädevatele asutustele, võib andmeid saata vahendajale ning neid hindab kolmas pool, kelle juriidiline staatus jääb ebaselgeks.

57. Töötlemise põhiosa toimub õiguslikult nõ hallis tsoonis, mis on sisult seotud nii esimese kui kolmanda sambaga. Nagu IV peatükis kirjeldatakse, on andmetöötlejate kvaliteet ebaselge. Lennuettevõtjatel puudub ühelt poolt ilmselgelt õiguskaitsealane pädevus ja vahendajad võivad teiselt poolt olla eraõiguslikud isikud. Isegi seoses broneeringuinfo üksustega, kes oleksid riigiasutused, tuleb rõhutada, et mitte igal asutusel ei ole suutlikkust ega pädevust täita korrapäraselt õiguskaitse ülesandeid.

58. Alati on tehtud selget vahet õiguskaitseasutuste ja erasektori tegevuse vahel, mille puhul õiguskaitseülesandeid täidavad konkreetselt määratud asutused, eelkõige politseijõud, ning eraõiguslikud isikud kaasatakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi, et nad edastaksid nimetatud õiguskaitseasutustele isikuandmeid. Praegu on levimas suundumus panna eraõiguslikele isikutele süstemaatiliselt õiguskaitse eesmärkidega seotud koostöölaseid kohustusi, mis tõstatab küsimuse, millist andmekaitse raamistikku (esimene või kolmas samm) sellisele koostööle kohaldada: kas eeskirjad peaksid põhinema andmetöötleja kvaliteedil (erasektor) või taotletaval eesmärgil (õiguskaitse)?

59. Euroopa andmekaitseinspektor on juba tuletanud meelde õigusliku lünga ohtu esimese ja kolmanda samba tegevuse vahel<sup>(1)</sup>. Pole kaugeltki selge, kas teatud viisil kriminaalõiguse jõustamisega seotud eraõiguslike äriühingute tegevuse suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu seadusandja tegevusvaldkonda ELi lepingu artiklite 30, 31 ja 34 alusel.

60. Kui üldist (esimese samba) raamistikku ei kohaldata, siis peaks teenuseosutaja tegema keerulist vahet eri andmete hoidmisel oma andmebaaside. Praeguste sätete kohaselt on selge, et olenemata andmete säilitamise põhjustest peab andmetöötleja järgima andmesubjektide ees samu andmekaitse põhimõtteid. Sellest tulenevalt tuleks vältida olukorda, kus muudel põhjustel teenuseosutajate töötlemise suhtes kohaldatakse muid andmekaitse raamistikke.

## Andmesubjektide õiguste teostamine

61. Siseriiklikul tasandil kohaldatavatel erinevatel õiguslikel režiimidel on oluline mõju eelkõige andmesubjekti õiguste teostamisele.

62. Ettepaneku preambulis sätestatakse, et „andmekaitse raamotsusega tuleb ette näha õigus teabele, juurdepääsule, andmete parandamisele, kustutamisele, blokeerimisele, hüvitisele ja õiguskaitsevahenditele”. See ei anna siiski vastust küsimusele, milline töötleja peab andmesubjekti taotlusega tegelema.

63. Kuigi lennuettevõtjad saaksid anda töötlemisalast teavet, on küsimus keerulisem andmetele juurdepääsu ja nende parandamise osas. Nimetatud õigusi on piiratud andmekaitse raamotsusega. Nagu eespool märgitud, on vähetõenäoline, et sellisele teenuseosutajale nagu lennuettevõtja, saaks panna kohustuse omistada tema käsutuses olevatele andmetele diferentseeritud juurdepääsu ja parandamise õigusi sõltuvalt taotletavast eesmärgist (äriline või õiguskaitsealane). Võib väita, et kõnealuseid õigusi saab teostada üksnes broneeringuinfo üksuse ees või muude määratud pädevate asutuste ees. Ettepanekus ei anta sellega seoses muid täpsustusi ja nagu juba märgitud, ei ole selge, kas need asutused (vähemalt broneeringuinfo üksused) oleksid õiguskaitseasutused, kellel on andmetele tavaliselt piiratud (võimalik, et kaudne) juurdepääs.

64. Broneeringuinfo üksustega seoses on isikul samuti oht seista silmitsi andmete eri vastuvõtjatega: andmed edastatakse lennu väljumise või saabumise riigi broneeringuinfo üksusele, kuid võimalik, et iga üksikjuhtumi puhul eraldi ka teiste liikmesriikide broneeringuinfo üksustele. Lisaks on võimalik, et mitmed liikmesriigid võivad luua või määrata üheainsa ja ühise broneeringuinfo üksuse. Sellisel juhul võib juhtuda, et andmesubjekt peab teostama oma õigusi teise liikmesriigi asutuse ees. Taas ei selgu, kas kohaldatakse siseriiklikke andmekaitse eeskirju (need peaksid olema ELis ühtlustatud) või tuleb arvesse võtta konkreetseid õiguskaitsealaseid õigusakte (pidades silmas, et kolmanda samba osas puudub riiklikul tasandil ulatuslik ühtlustamine).

65. Küsimus on sama seoses juurdepääsuga andmetele, mida on töödelnud ebaselge staatusega vahendaja, kes võib olla ka ühine eri ELi riikide lennuettevõtjatele.

<sup>(1)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori arvamust Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatise kohta, milles käsitletakse andmekaitse direktiivi parema kohaldamise töökava järelemeetmeid (ELT C 255, 27.10.2007, lk 1). Vt ka 2006. aasta aruannet, lk 47.



66. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab kahetsust seoses kindlusetusega, mis esineb andmesubjekti kõnealuste põhiõiguste teostamisel. Andmekaitseinspektor rõhutab, et selline olukord on tingitud peamiselt asjaolust, et nimetatud kohustused pannakse isikutele, kelle põhiülesanne ei ole õiguskaitse.

### Järeldused

67. Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks ettepanekus täpsustada, millist õiguslikku režiimi kohaldatakse igas töötlemise etapis ja millise isiku või asutuse poole peab asjaomane isik oma õiguskaitse teostamiseks pöörduma. Euroopa andmekaitseinspektor tuletab meelde, et vastavalt ELi lepingu artikli 30 lõike 1 punktile b peaksid andmekaitse sätted olema asjakohased ja hõlmama kõiki ettepanekuga kehtestatud töötlemistoiminguid. Üksnes andmekaitse raamotsusele osutamisest ei piisa, pidades silmas raamotsuse piiratud kohaldamisala ja piiranguid selles sisalduvate õiguste suhtes. Õiguskaitseasutustega seoses tuleks andmekaitse raamotsuse eeskirju kohaldada vähemalt ettepanekuga ette nähtud kogu töötlemise suhtes, et tagada andmekaitse põhimõtete kohaldamise ühtsus.

### IV. VASTUVÕTJAD

68. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et ettepanekus ei täpsustata lennuettevõtjate poolt kogutud isikuandmete vastuvõtjate staatust, sõltumata sellest, kas tegemist on vahendajate, broneeringuinfo üksuste või pädevate asutustega. Tuleb rõhutada, et vastuvõtjate staatus on otseselt seotud konkreetse vastuvõtja suhtes kohaldatava andmekaitse tagatiste liigiga. Tagatiste vahelist erinevust eelkõige esimese ja kolmanda samba eeskirjadega seoses on juba mainitud. On oluline, et kohaldatav režiim oleks selge kõigile osalejatele, sealhulgas riikide valitsustele, õiguskaitseasutustele, andmekaitseasutustele ning asjaomastele andmetöötlejatele ja andmesubjektidele.

### Vahendajad

69. Ettepanekus ei täpsustata vahendajate staatust<sup>(1)</sup>. Samuti ei ole täpsustatud nende rolli vastutavate või volitatud töötlejatenä. Kogemusest lähtuvalt tundub, et erasektori üksusele, olgu see arvutiseeritud broneerimissüsteem või muu üksus, võib probleemideta teha ülesandeks otse lennuettevõtjalt broneeringuinfo andmete kogumise, et

need seejärel broneeringuinfo üksustele edastada. Just selliselt töödeldakse andmeid Kanadaga sõlmitud broneeringuinfo kokkuleppe alusel. SITA<sup>(2)</sup> on äriühing, kelle ülesandeks on teabe töötlemine. Vahendaja osa on otsustav, kuna ta võib vastutada lennuettevõtjate poolt hulgi esitatud andmete sõelumise ja ümbervormindamise eest<sup>(3)</sup>. Isegi kui vahendajad on kohustatud töödeldud teabe pärast selle broneeringuinfo üksustele edastamisele kustutama, on töötlemine iseenesest väga tundlik: vahendajate kaasamise tulemuseks on lisaandmebaasi loomine, mis hõlmab suurel hulgal — ja ettepaneku kohaselt isegi tundlikke — andmeid (vahendajad peavad need tundlikud andmed kustutama). Neil põhjustel teeb Euroopa andmekaitseinspektor ettepaneku, et vahendajad ei tohiks kaasata isikuandmete töötlemisse, välja arvatud siis, kui nende staatus ja ülesanded on nõuetekohaselt täpsustatud.

### Broneeringuinfo üksused

70. Broneeringuinfo üksustel on tähtis osa selliste isikute tuvastamisel, kes on või võivad olla seotud terrorismi või organiseeritud kuritegevusega. Ettepaneku kohaselt vastutavad nad riskinäitajate väljatöötamise ja reisiharjumuste kohta teabe andmise eest<sup>(4)</sup>. Kui riskihindamise aluseks on standardsed reisiharjumused ja mitte sisulised, konkreetse juhtumiga seotud tõendid, võib hindamist pidada ennetavaks uurimiseks. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et sellist liiki töötlemine on põhimõtteliselt rangelt reguleeritud liikmesriikide õigusaktidega (kui see pole keelatud) ja selle eest vastutavad konkreetsed asutused, kelle tegevus on samuti rangelt reguleeritud.
71. Broneeringuinfo üksuste ülesandeks on seetõttu väga tundlike andmete töötlemine, kusjuures ettepanekus ei täpsustata nende staatust ega tingimusi, mille kohaselt nad oma pädevust teostavad. Kuigi tõenäoliselt täidab seda ülesannet riigiasutus, eelkõige toll või piirikontroll, ei takista ettepanek liikmesriikidel selgesõnaliselt selle ülesande andmist luureasutustele või mis tahes volitatud töötlejatele. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab asjaolu, et luureasutuste suhtes kohaldatav läbipaistvus ja tagatised ei ole mitte alati samaväärsed nendega, mida kohaldatakse tavapärase õiguskaitseasutuste suhtes. Broneeringuinfo üksuste staatuse täpsustamine on väga oluline, kuna sellel on otsene mõju kohaldatava õigusliku raamistiku ja järelevalve tingimuste suhtes. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et ettepanekusse tuleb lisada broneeringuinfo üksuste eripära täpsustav säte.

<sup>(2)</sup> SITA asutasid 1949. aastal üksteist lennuettevõtjat. Lisandväärtusega lahendusi pakutakse õhustransporditööstusele äriühingu SITA INC (Information, Networking Computing) vahendusel ja võrguteenuseid koostöö alusel SITA SC vahendusel.

<sup>(3)</sup> Mõjuhinna A lisa, „Lennuettevõtjate poolt andmete edastamise meetod“.

<sup>(4)</sup> Ettepaneku artikkel 3.

<sup>(1)</sup> Ettepaneku artikkel 6.

**Pädevad asutused**

72. Ettepaneku artiklist 4 lähtub, et andmeid võivad saada kõik asutused, kes vastutavad terroriaktide ja organiseeritud kuritegevuse ennetamise ja nendega võitlemise eest. Kuigi eesmärk on selgelt määratletud, ei ole täpsustatud asutuste staatust. Ettepanekus ei nähta ette mingeid vastuvõtjate piiranguid seoses õiguskaitseasutustega.

Nagu märgitud eespool seoses broneeringuinfo üksustega, on eriti oluline, et tundlikke andmeid töödeldakse õiguslikult täpsetes raamides. See on veelgi olulisem näiteks õiguskaitseasutuste kui luureasutuste puhul. Võttes arvesse ettepanekus sisalduvaid andmekogumise elemente ja ennetavat uurimist, ei saa välistada, et nimetatud luureasutused võivad olla seotud andmete töötlemisega, välistamata asutuste kõiki muid liike.

**Järeldused**

73. Üldise tähelepanekuna märgib Euroopa andmekaitseinspektor, et ELi broneeringuinfo süsteemi jõustamine on veelgi keerulisem, kuna liikmesriikide siseriiklikust õigusest tulenevalt on õiguskaitseasutustel erinev pädevus, mis võib hõlmata luuretegevuse, maksude, sisserände või politseiga seotud ülesanded. Tegemist on siiski veel ühe põhjusega, et soovitada ettepaneku muutmist palju täpsemaks seoses mainitud osalejate staatuse ja nende ülesannete täitmise kontrollimisele suunatud tagatistega. Ettepanekusse tuleks lisada täiendavad sätted, mis täpsustaksid nõuetekohaselt vahendajate, broneeringuinfo üksuste ja teiste pädevate asutuste pädevust ja juriidilise kohustusi.

**V. KOLMANDATELE RIIKIDELE ANDMETE EDASTAMISE TINGIMUSED**

74. Ettepanekus nähakse ette mõned kaitsemeetmed seoses broneeringuinfo edastamisega kolmandatele riikidele<sup>(1)</sup>. Eelkõige nähakse selgesõnaliselt ette andmekaitse raamotsuse kohaldamine andmete edastamise suhtes, sätestatakse konkreetne sihipärasuse põhimõte ja märgitakse, et andmete edastamiseks on vaja liikmesriikide nõusolekut. Edastamine peab olema samuti kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusaktidega ja iga asjakohase rahvusvahelise lepinguga.
75. Siiski jäävad alles mitmed küsimused, eelkõige seoses nõusoleku andmise, andmekaitse raamotsuse kohaldamise tingimuste ja „vastastikkuse” põhimõttega andmete edastamisel kolmandatele riikidele.

<sup>(1)</sup> Ettepaneku artikkel 8.

**Nõusoleku andmine**

76. Päritoluliikmesriik peab andma selge nõusoleku andmete edastamiseks kolmandalt riigilt teisele kolmandale riigile. Ettepanekus ei täpsustata, mis tingimustel ja kelle poolt selline nõusolek antakse ning kas riiklikud andmekaitseasutused peaksid olema selle otsusega seotud. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et nõusoleku andmise viis peaks vastama vähemalt siseriiklikele õigusaktidele, mis käsitlevad isikuandmete edastamist kolmandatele riikidele.
77. Lisaks ei tohiks liikmesriigi nõusolek prevaalerida põhimõtte üle, mille kohaselt vastuvõttev riik peab tagama kavandatava andmetöötluse kaitse piisaval tasemel. Kõik need tingimused peavad olema täidetud nagu see on sätestatud andmekaitse raamotsuses (artikkel 14). Euroopa andmekaitseinspektor teeb seetõttu ettepaneku lisada artikli 8 lõike 1 punkt c järgmises sõnastuses: „ja c) asjaomane kolmas riik tagab kavandatava andmetöötluse kaitse piisaval tasemel”. Euroopa andmekaitseinspektor tuletab sellega seoses meelde, et piisava kaitse tagamiseks on vaja kehtestada ühisstandardid ja kooskõlastatud mehhanismid otsuste tegemiseks<sup>(2)</sup>.

**Andmekaitse raamotsuse kohaldamine**

78. Ettepanekus osutatakse andmekaitse raamotsuse tingimustele ja kaitsemeetmetele, täpsustades selgesõnaliselt mõningaid tingimusi, eelkõige eespool nimetatud asjaomase liikmesriigi nõusolekut ning eesmärgi piiramist terroriaktide ja organiseeritud kuritegevuse ennetamise ning nende vastu võitlemisega.
79. Andmekaitse raamotsuses nähakse ette isikuandmete kolmandatele riikidele edastamise tingimused, eelkõige sihipärasuse, vastuvõtjate staatuse, liikmesriigi nõusoleku ja kaitse piisava taseme põhimõtted. Raamotsuses nähakse ette ka erandeid edastamise tingimustest: andmete edastamise piisavaks aluseks võivad olla õiguspärased huvid, eelkõige olulised avalikud huvid, isegi siis, kui eespool nimetatud tingimused ei ole täidetud.
80. Nagu juba käesoleva arvamuse III peatükis märgitud, leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et ettepaneku tekstis on vaja selgelt sätestada ettepaneku täpsemate tagatiste ülimuslikkus andmekaitse raamotsuse üldtingimuste ja kohaldatavate erandite suhtes.

<sup>(2)</sup> Euroopa andmekaitseinspektori 26. juuni 2007. aasta arvamuse nõukogu raamotsuse ettepaneku kohta isikuandmete kaitse kohta, mida töödeldakse vastavalt kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusala koostöö raames, punktid 27–30 (ELT C 139, 23.6.2007, lk 1).

**Vastastikkus***Riigid, kes on sõlminud ELiga kahepoolse lepingu*

81. Ettepanekus käsitletakse võimalikke „vastastikkusel põhinevaid nõudeid” riikide poolt, kes võivad küsida ELilt broneeringuinfo andmeid EList nende territooriumile suunduvate lendude kohta. Juhul kui EL taotleb andmeid kõnealuste kolmandate riikide lennuettevõtjate andmebaasidest, kuna nad teostavad ELi või EList väljapoole suunduvaid lende, siis asjaomane kolmas riik võib küsida ELis asuvate lennuettevõtjate käest samu andmeid, sealhulgas ELi kodanike kohta. Kuigi komisjon peab selliseid nõudeid „väga ebatõenäoliseks”, on ettepanekus seda võimalust käsitletud. Ettepanekus osutatakse sellega seoses asjaolule, et lepingud ja kokkulepped Ameerika Ühendriikide ja Kanadaga näevad ette sellise vastastikkuse kohtlemise, „mida võib kohaldada automaatselt” <sup>(1)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb sellise automaatse vastastikkuse kohaldamise ja selliste andmeedastamiste suhtes kaitsemeetmete kohaldamise olulisuses, pidades eelkõige silmas, et asjaomasel riigis on tagatud piisaval tasemel kaitse.
82. Vahet tuleks teha nende kolmandate riikide vahel, kes on ELiga lepingu juba sõlminud, ja nende riikide vahel, kellel kõnealust lepingut veel ei ole.
- Riigid, kes ei ole ELiga lepingut sõlminud*
83. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et vastastikkuse tulemuseks võib olla isikuandmete edastamine riikidele, kes ei suuda anda mingeid tagatise seoses demokraatlike normide ja andmekaitse piisava tasemega.
84. Mõjuhinnaangus tuuakse välja täiendavad aspektid seoses andmete kolmandatele riikidele edastamise tingimustega: rõhutatakse ELi broneeringuinfosüsteemi eeliseid, mille puhul andmeid sõeluvad broneeringuinfo üksused. Liikmesriikide pädevatele asutustele ja tõenäoliselt ka kolmandatele riikidele edastatakse üksnes kahtlustatavaid isikuid käsitlevad valitud andmed (ja mitte kõik andmed) <sup>(2)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seda aspekti ettepaneku tekstis täpsustada. Üksnes mõjuhinnaangus esitatud väide ei taga piisavat kaitset.
85. Kuigi andmete valimine aitaks vähendada isikute eraellu tungimise mõjusid, tuleb meelde tuletada, et andmekaitse põhimõtted lähevad kaugemale andmete piiritlemisest ning hõlmavad selliseid põhimõtteid, nagu vajalikkus, läbipaistvus ja andmesubjekti õiguste teostamine, mida kõike tuleb arvesse võtta, kui soovitakse kindlaks teha seda, kas kolmas riik suudab tagada piisaval tasemel kaitse.
86. Mõjuhinnaangus märgitakse, et selline andmetöötlus „annab ELile võimaluse nõuda teatavaid norme ja tagada kolmandate riikidega sõlmitud lepingute ühtsus. Nähakse ette ka võimalus nõuda vastastikkust kohtlemist kolmandatelt riikidelt, kes on sõlminud ELiga lepingu, mis praegu ei ole veel võimalik” <sup>(3)</sup>.
87. Nendest tähelepanekutest tõusetub küsimus ettepaneku mõjust kehtivatele lepingutele ja kokkulepetele Kanada ja USAga. Nimetatud lepingutes ja kokkulepetes on andmetele juurdepääsu tingimused palju paindlikumad, kuna nende suhtes ei kohaldata andmete sarnast valimist enne andmete edastamist kõnealustele kolmandatele riikidele.
88. Mõjuhinnaangus märgitakse, et „juhul, kui EL on sõlminud kolmanda riigiga rahvusvahelise lepingu broneeringuinfo andmete vahetamiseks või edastamiseks asjaomasele kolmandale riigile, võetakse nimetatud lepingut nõuetekohaselt arvesse. Lennuettevõtjad peaksid saatma broneeringuinfo andmed broneeringuinfo üksustele tavakohaselt vastavalt kehtivatele sätetele. Broneeringuinfo üksus, kes sellised andmed vastu võtab, edastab need pädevale asutusele asjaomasel kolmandal riigil, kellega on sõlmitud vastav leping” <sup>(4)</sup>.
89. Kuigi tundub, et ettepaneku eesmärk on edastada üksnes valitud andmeid kas ELis või väljaspool ELi asuvale ettevõtjale pädevale asutusele, osutavad nii mõjuhinnaang, ettepaneku preambul (põhjendus 21) kui artikkel 11, et kehtivaid lepinguid tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta. Sellest võib järeldada, et andmete sõelumist võib õiguspärase meetmena kasutada üksnes tulevikus sõlmitavate lepingute puhul. Sellest tulenevalt võib ette näha, et juurdepääs kõigile andmetele on jätkuvalt juurdepääsu normiks, nt USA ametivõimude poolt broneeringuinfo andmetele kooskõlas ELi ja USA vahelise lepingu sätetega, kuid paralleelselt ja iga üksikjuhtumi puhul eraldi võib ette tulla USAle konkreetsete, broneeringuinfo üksuste poolt kindlaks määratud andmete, sealhulgas — kuid mitte ainult — USAsse suunduvaid lende käsitlevate andmete edastamist.
90. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab kahetsust selguse puudumise üle selles ettepaneku väga olulisel punktil. Andmekaitseinspektori arvates on äärmiselt oluline, et broneeringuinfo andmete kolmandatele riikidele edastamise tingimused oleksid ühtsed ja et nende suhtes kohaldataks ühtlustatud kaitse taset. Lisaks tuleks õiguskindluse huvides täpsustada andmete edastamise suhtes kohaldatavaid tagatise ettepanekus endas ja mitte üksnes mõjuhinnaangus nagu praegu.

<sup>(1)</sup> Ettepaneku seletuskirja 2. peatükk.<sup>(2)</sup> Mõjuhinnaangus peatükk 5.2, „Eraellu kaitse”.<sup>(3)</sup> Mõjuhinnaangus peatükk 5.2, „Suhted kolmandate riikidega”.<sup>(4)</sup> Mõjuhinnaangus A lisa „Asutused, kes saavad andmeid broneeringuinfo üksustelt”.

## VI. MUUD SISULISED PUNKTID

**Automatiseeritud töötlemine**

91. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et ettepanekus välistatakse selgesõnaliselt võimalus, et broneeringuinfo üksused ja liikmesriikide pädevad asutused võtavad täitemeetmeid üksnes broneeringuinfo automatiseeritud töötlemise põhjal või isiku rassilise või etnilise päritolu, usuliste või filosoofiliste veendumuste, poliitiliste vaadete või seksuaalse sättumuse alusel <sup>(1)</sup>.
92. Selline täpsustus on tervitatav, kuna nii piiratakse isikute suhtes võetavate suvaliste meetmete ohtu. Euroopa andmekaitseinspektor märgib siiski, et täpsustus hõlmab üksnes broneeringuinfo üksuste või pädevate asutuste *täitemeetmeid*. Piirangu praeguse sõnastusega ei välistata aga üksikisikute automatiseeritud sõelumist vastavalt standardprofiilidele ja ei hoita ära automaatsete nimekirjade koostamist kahtlustavate isikute kohta ega selliste meetmete võtmist nagu järelevalve laiendamine, niivõrd kuivõrd kõnealuseid meetmeid ei loeta täitemeetmeteks.
93. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et mõiste *täitemeetmed* on liiga ebamäärane ja põhimõtteliselt ei tohiks *ühtegi otsust* teha isikute suhtes *üksnes* nende andmete automatiseeritud töötlemise alusel <sup>(2)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor soovib teksti vastavalt muuta.

**Andmete kvaliteet**

94. Artikli 5 lõikes 2 antakse oluline täpsustus, selgitades, et lennuettevõtjaid ei kohustata koguma lisateavet ega säilitama täiendavaid andmeid lisaks neile, mida on kogutud esialgsel ärieesmärgil.
95. Siiski tuleks käsitleda kõnealuste andmete töötlemisega seotud mõningaid aspekte:
- ettepaneku I lisa loetletud andmeid, mis tuleb kättesaadavaks teha, on palju ja nende loetelu sarnaneb ELi ja USA vahelise lepingu kohaselt USA asutustele kättesaadavaks tehtavate andmete loeteluga. Andmekaitseasutused ja eelkõige artikli 29 töörühm on juba mitmel korral avaldanud kahtlust seoses mõnede nõutud andmete kvaliteediga <sup>(3)</sup>;

<sup>(1)</sup> Ettepaneku põhjendus 20 ning artikli 3 lõiked 3 ja 5.

<sup>(2)</sup> Vt sellega seoses direktiivi 95/46/EÜ artikli 15 lõiget 1. Direktiiviga keelatakse sellised automatiseeritud otsused juhul, kus otsus võib isikut mõjutada. Ettepaneku kontekstiga seonduvalt võivad õiguskaitse raames tehtavad otsused asjaomaseid andmesubjekte tõenäoliselt oluliselt mõjutada. Lisaks võib andmesubjekti mõjutada asjaolu, et tema suhtes kohaldatakse teisest kontrolli, eelkõige kui kõnealuseid meetmeid võetakse korduvalt.

<sup>(3)</sup> Vt eelkõige 17. augusti 2007. aasta arvamust nr 5/2007 2007. aasta juulis sõlmitud Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise lepingu kohta, mis käsitleb lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeriumile, WP 138.

— mõjuhinna (<sup>4</sup>) sõnastusest ja ettepaneku artikli 6 lõikest 3 ilmneb, et lennuettevõtjad võivad edastada vahendajatele andmeid ka massiliselt. Esimeses etapis ei oleks kolmandale isikule edastatud andmed piiratud isegi vastavalt I lisa loetletud broneeringuinfo andmetega;

— tundlike andmete töötlemisega seoses, isegi kui neid on võimalik sõeluda vahendajate etapis, jääb ikkagi alles küsimus, kas lennuettevõtjate poolt täitmata andmevälja edastamine on rangelt vajalik.

Euroopa andmekaitseinspektor toetab sellega seoses artikli 29 töörühma arvamuses esitatud seisukohti.

**Broneeringuinfo andmete edastamise meetod**

96. Väljapool ELi asuvad lennuettevõtjad peavad broneeringuinfo üksustele või vahendajatele andmete edastamiseks kasutama tõukemeetodit (*push*), kui neil on selleks tehnilised vahendid. Vastasel juhul peavad nad lubama andmete võtmist tõmbemeetodil (*pull*).
97. Andmete edastamiseks erinevate meetodite võimaldamine sõltuvalt asjaomastest lennuettevõtjatest üksnes süvendab probleeme, mis on seotud selle kontrollimisega, et broneeringuinfo andmed edastatakse vastavalt andmekaitse eeskirjadele. See võib põhjustada ka konkurentsi moonutamist ELi ja väljapool ELi asuvate lennuettevõtjate vahel.
98. Euroopa andmekaitseinspektor tuleb meelde, et tõukemeetod, mille puhul lennuettevõtjad saavad kontrollida edastatud andmete kvaliteeti ja edastamise asjaolusid, on töötlemise proportsionaalsust silmas pidades ainus aktsepteeritav meetod. Lisaks tuleb seda meetodit tõhusalt kasutada, s.t andmeid ei tohiks saata vahendajale massiliselt, vaid neid tuleb sõeluda juba töötlemise kõige esimeses etapis. Ei saa lubada olukorda, kus kolmandale isikule edastatakse mittevajalikud andmed ja ettepaneku I lisa loetlemata andmed isegi siis, kui kolmas isik kõnealused andmed viivitamatult kustutab.

**Andmete säilitamine**

99. Ettepaneku artiklis 9 nähakse broneeringuinfo andmete säilitamise ajaks ette viis aastat ja lisaks kaheksa aastat, millele jooksul andmeid hoitakse passiivses andmebaasis, millele võib juurde pääseda piiratud tingimustel.

<sup>(4)</sup> Mõjuhinna A lisa „Lennuettevõtjate poolt andmete edastamise meetod“.

100. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb kahte tüüpi andmebaaside eristamises: on küsitav, kas passiivne andmebaas kujutab endast tõelist arhiivi, pidades silmas erinevaid andmete säilitamis- ja otsingumeetodeid. Enamik passiivsele andmebaasile juurdepääsu tingimusi on seotud julgeolekunõuetega, mida võiks kohaldada ka viieaastase säilitamisajaga andmebaasi suhtes.
101. Säilitamise kogukestus — kolmteist aastat — on igal juhul ülemäärane. Mõjuhinnangus põhjendatakse seda vajadusega töötada välja riskinäitajad ja teha kindlaks reisimisharjumused ja käitumismustrid <sup>(1)</sup>, mille tõhusust on vaja veel tõendada. Kuigi on ilmselge, et andmeid võib säilitada niikaua kui tarvilik ja konkreetsel juhul kogu uurimise kestel, ei saa põhjendada ilma igasuguse kahtluseta kõigi reisijate andmete säilitamist kolmeteistkümne aasta jooksul.
102. Euroopa andmekaitseinspektor märgib lisaks, et kõnealust säilitamisega ei toetata liikmesriikide vastustes komisjoni küsimustikule, mille kohaselt nõutud keskmine säilitamise aeg oleks kolm ja pool aastat <sup>(2)</sup>.
103. Lisaks on kolmeteistaastane ajavahemik võrreldav kõige uuemas, Ühendriikidega sõlmitud lepingus ette nähtud viieteistaastase säilitamise ajaga. Euroopa andmekaitseinspektor on olnud alati arusaamisel, et kõnealune pikk säilitamisaeg lepitati kokku üksnes USA valitsuse tugeva surve tulemusena saavutada palju pikem ajavahemik kui kolm ja pool aastat, ja mitte seetõttu, et nõukogu või komisjon oleksid seda mingis etapis taotlenud. Sellise kompromissi — mis on põhjendatud üksnes läbirääkimiste vajalike tulemustega — ülevõtmine ELi õigusakti ei ole kuidagi põhjendatud.

### Liikmesriikide esindajate komitee roll

104. Ettepaneku artikliga 14 loodud liikmesriikide esindajatest koosnev komitee on pädev seoses julgeolekuküsimustega, sealhulgas protokollide ja broneeringuinfo andmete krüpteerimisega, samuti andma soovitusi riskihindamisega seotud peamiste ühiste kriteeriumide, meetodite ja tavade kohta.
105. Eespool toodud täpsustustele lisaks ei sisalda ettepanek ühtegi elementi või tingimust seoses riskihindamise konkreetsete tingimuste ja raamistikuga. Mõjuhindamises märgitakse, et kriteeriumid sõltuvad lõppetapis iga liikmesriigi käsutuses olevast teabest, mis pidevalt muutub.

<sup>(1)</sup> Mõjuhinnangu A lisa „Andmete säilitamise aeg”.

<sup>(2)</sup> Mõjuhinnangu B lisa.

Ühisstandardite puudumisel viiakse kahtluseluste tuvastamiseks läbi riskihindamine. Sellest tulenevalt on küsitav, mil määral saavad liikmesriikide esindajad üldse oma rolli täita.

### Turvalisus

106. Ettepanekus sätestatakse üksikasjalikult broneeringuinfo üksuste, vahendajate ja teiste pädevate asutuste poolt võetavad andmekaitse turvalisuse tagamise meetmed <sup>(3)</sup>. Pidades silmas andmebaasi tähtsust ja andmete töötlemise tundlikku laadi, on Euroopa andmekaitseinspektor seisukohal, et lisaks kavandatud meetmetele peaks andmete töötlemise üksusel olema kohustus teatada ametlikult igast turvalisuse rikkumisest.
107. Euroopa andmekaitseinspektor on teadlik kavast luua kõnealune teavitamismenetlus Euroopa tasandil elektroonilise sideteenuse valdkonnas. Andmekaitseinspektor soovib lisada taolise kaitsemeetme käesolevasse ettepanekusse ja osutab sellega seoses Ühendriikide riigiasutustes loodud turvalisuse rikkumise süsteemile <sup>(4)</sup>. Turvaintsidendid võivad ette tulla igas tegevusvaldkonnas nii era- kui avalikus sektoris nagu on näidanud hiljutine Briti ametiasutuste poolt isikuandmeid sisaldava andmebaasi kaotamine <sup>(5)</sup>. Sellised ulatuslikud, nagu käesolevas ettepanekus kavandatud, andmebaasid oleksid kõnealuse hoiatussüsteemi saamisest esimeste seas.

### Läbivaatamis- ja aegumisklausel

108. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et läbivaatamine peab toimuma kolme aasta jooksul pärast raamotsuse jõustumist komisjoni koostatud aruande põhjal. Andmekaitseinspektor tunnustab seda, et liikmesriikide tabel põhineva läbivaatamise raames pööratakse erilist tähelepanu andmekaitse kaitsemeetmetele ning selles käsitletakse tõukemeetodi rakendamist, andmete säilitamist ja riskihindamise kvaliteeti. Et läbivaatamine oleks igakülgne, peaks see hõlmama broneeringuinfo töötlemisel saadud statistiliste andmete analüüsi tulemusi. Nimetatud statistika peaks lisaks ettepaneku artiklis 18 märgitud asjaoludele sisaldama statistilisi üksikasju tuvastatud kõrge riskiga isikute kohta, nagu tuvastamise kriteeriumid ja tuvastamisele järgnenud mis tahes õiguskaitsemeetme konkreetsed tulemused.

<sup>(3)</sup> Ettepaneku artikkel 12.

<sup>(4)</sup> Vt eelkõige Ameerika „Identity Theft Task Force” (identiteedivarguse töörühm) aruandeid: <http://www.idtheft.gov/>

<sup>(5)</sup> Vt linki British HM Revenue and Customs (Briti maksu- ja tolliameti) veebilehele:

<http://www.hmrc.gov.uk/childbenefit/update-faqs.htm>

Vt ka:

[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/7103566.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7103566.stm)

109. Euroopa andmekaitseinspektor on käesolevas arvamuses juba rõhutanud seda, et puuduvad konkreetsed elemendid, mis tõendaksid kavandatud süsteemi vajalikkust. Andmekaitseinspektor leiab siiski, et raamotsuse võimaliku jõustumise korral tuleks selles ette näha vähemalt aegumisklausel. Juhul kui kolmeaastase ajavahemiku möödumisel ei ole raamotsuse edasine kehtivus mingil moel põhjendatud, tuleks raamotsus kehtetuks tunnistada.

### Mõju muudele õigusaktidele

110. Ettepaneku lõppsätetes nähakse ette tingimus kehtivate kahe- või mitmepoolsete lepingute, kokkulepete või korralduste edasise kohaldamise suhtes. Nimetatud akte võib kohaldada üksnes niivõrd, kui võrd need on kooskõlas kavandatud raamotsuse eesmärkidega.

111. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab kahtlust seoses sätte ulatusega. Nagu juba eelnevalt vastastikkust käsitlevas V peatükis märgitud, ei ole selge, millist mõju avaldab kõnealune säte kolmandate riikidega, näiteks USAga sõlmitud lepingute sisule. Lisaks ei ole selge, kas see säte mõjutaks laiemal reguleerimisalal õigusaktide nagu Euroopa Nõukogu konventsioon nr 108 kohaldamise tingimusi. Kuigi erinevat institutsionaalset konteksti ja osalevaid isikuid silmas pidades võib see tunduda ebatõenäoline, tuleks vältida mis tahes väärtõlgendamise ohtu ja ettepanekus selgitada, et kõnealune säte ei mõjuta mingil viisil laiemal reguleerimisalal, eelkõige põhiõiguste kaitset käsitlevaid õigusakte.

## VII. JÄRELDUSED

112. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab käesoleva ettepaneku olulist mõju andmekaitsele. Andmekaitseinspektor keskendus oma analüüsis ettepaneku neljale põhiküsimusele ja rõhutab, et tõstatatud küsimused tuleb igakülgset lahendada. Ettepanek ei ole praeguses sõnastuses kooskõlas põhiõigustega, eelkõige liidu põhiõiguste harta artikliga 8 ja seda ei tuleks vastu võtta.

113. Kui järgitakse eespool, eelkõige seoses legitiimsusega esitatud tähelepanekuid, siis on käesolevas ettepanekus tehtud mõningad sõnastamisettepanekud, mida seadusandja peaks arvestama. Eelkõige osutatakse arvamuse punktidele 67, 73, 77, 80, 90, 93, 106, 109 ja 111.

### Kavandatud meetmete legitiimsus

114. Kuigi üldine eesmärk võidelda terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu on isenesest selge ja legitiimne, siis kavandatava andmete töötlemise põhiviisid ei ole piisavalt piiritletud ega põhjendatud.

115. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et isikute põhjustatud riski hindamise viise, mille puhul kasutatakse andmehankimise vahendeid ja käitumismustreid, tuleb enne nende ulatuslikku kasutamist põhjalikumalt analüüsida, ning näidata selgelt kõnealuste viiside kasulikkust seoses terrorismivastase võitlusega.

116. Erinevatele andmebaasidele toetumine, omamata täielikku ülevaadet konkreetsete tulemuste ja puuduste kohta:

— on vastuolus ratsionaalse õigusloome poliitikaga, mille kohaselt ei võeta uusi õigusakte vastu enne, kui kehtivad aktid on täielikult rakendatud ja nende ebapiisavus tõendatud;

— võib tuua kaasa ühiskonna täieliku järelevalve.

117. Terrorismivastane võitlus võib kahtlemata olla legitiimne põhjus, et kohaldada erandeid eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse põhiõigustele. Selleks et erandite kohaldamine oleks õiguspärane, peab sekkumine toetuma selgetele ja vaieldamatutele teguritele ning tuleb tõendada töötlemise proportsionaalsust. See nõue on veelgi tähtsam ulatusliku üksikisikute eraellu tungimise puhul, nagu on ette nähtud ettepanekus.

118. Ettepanekus puuduvad nimetatud põhjendamise elemendid ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse kontrollimise nõuded.

119. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab eespool kirjeldatud vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete tähtsust. Need on ettepaneku jõustumise vältimatuks tingimuseks.

### Kohaldatav õiguslik raamistik

120. Euroopa andmekaitseinspektor täheldab tõsiseid õiguskindluse lünki seoses erinevate ettevõtmise osalejate, eelkõige lennuettevõtjate ja teiste esimese samba osalejate suhtes kohaldatava režiimiga nii ettepaneku ja andmekaitse raamotsuse eeskirjade kui ka direktiivi 95/46/EÜ rakendatavate siseriiklike õigusaktide osas. Seadusandja peaks täpsustama, millises töötlemise etapis nimetatud erinevaid eeskirju kohaldatakse.

121. Praegune suundumus panna eraõiguslikele isikutele süstemaatiliselt õiguskaitse eesmärkidega seotud koostöölaseid kohustusi, tõstab küsimuse, millist andmekaitse raamistikku (esimene või kolmas samm) sellisele koostööle kohaldada: ei ole selge, kas eeskirjad peaksid põhinema andmetöötleva isikul (erasektor) või taotletaval eesmärgil (õiguskaitse).

122. Euroopa andmekaitseinspektor on juba rõhutanud õigusliku lünga ohtu esimese ja kolmanda samba meetmete vahel <sup>(1)</sup>. Pole kaugeltki selge, kas teatud viisil kriminaalõiguse jõustamisega seotud eraõiguslike äriühingute tegevuse suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu seadusandja tegevusvaldkonda ELi lepingu artiklite 30, 31 ja 34 alusel.
123. Tuleks vältida olukorda, kus erinevatel põhjustel teenuseosutajate töötlemise suhtes kohaldatakse erinevaid andmekaitse raamistikke, pidades eelkõige silmas sellest tulenevaid andmesubjekti õiguste teostamisega seotud probleeme.

#### Andmete vastuvõtjad

124. Ettepanekus tuleks täpsustada lennuettevõtjate poolt kogutud isikuandmete vastuvõtjate staatust, sõltumata sellest, kas tegemist on vahendajate, broneeringuinfo üksuste või pädevate asutustega.
125. Vastuvõtjate, kes võivad teatud juhtudel olla eraõiguslikud isikud, staatus on otseselt seotud selle vastuvõtja suhtes kohaldatava andmekaitse tagatiste liigiga. On oluline, et kohaldatav režiim oleks üheselt mõistetav kõigile osalejatele, sealhulgas seadusandjale, andmekaitseasutustele, andmetöötajatele ja asjaomastele andmesubjektidele.

#### Andmete edastamine kolmandatele riikidele

126. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab vajadust tagada vastuvõtvas riigis andmekaitse piisav tase. Andmekaitseinspektor kahtleb samuti ettepanekus märgitud „vastastikuse” põhimõtte ja selle kohaldamise olulisuses riikide suhtes, kellel on juba sõlmitud lepingud või kokkulepped ELiga, nagu Kanada ja USA. Andmekaitseinspektor peab väga oluliseks, et broneeringuinfo andmete kolmandatele riikidele edastamise tingimused oleksid ühtsed ja et nende suhtes kohaldataks kaitse ühtlustatud taset.

#### Muud olulised punktid

127. Euroopa andmekaitseinspektor juhib seadusandja tähelepanu ettepaneku konkreetsetele aspektidele, mida on vaja täpsustada või mille puhul on vaja andmekaitse põhimõtteid tõhusamini arvesse võtta. See puudutab eelkõige järgmisi aspekte:
- piirata tuleks tingimusi, mille puhul võib võtta automatiseeritud otsuseid;
  - töödeldud andmete kvantiteeti tuleks vähendada;
  - andmete edastamine peaks põhinema üksnes tõukemeetodil;
  - andmete säilitamise aeg on liiga pikk, mis ei ole õigustatud;
  - liikmesriikide komitee rolli tuleks täpsustada seoses riskihindamise suunistega;
  - turvameetmed peaksid hõlmama turvalisuse rikkumisest teavitamise menetlust;
  - otsuse läbivaatamine peaks hõlmama aegumisklauslit;
  - ettepanekus tuleks täpsustada, et see ei mõjuta laiema reguleerimissalaga, eelkõige põhiõiguste kaitset käsitlevaid õigusakte.

#### Lõppmärkused

128. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et käesolev ettepanek on esitatud ajal, mil Euroopa Liidu institutsionaalne raamistik on põhjalikult muutumas. Lissaboni lepingu mõju otsustamisprotsessile on väga märkimisväärne, eelkõige seoses Euroopa Parlamendi rolliga.
129. Pidades silmas ettepaneku pretsedenditult mõju põhiõigustele, soovib Euroopa andmekaitseinspektor seda kehtivate lepingute raames mitte vastu võtta, vaid tagada, et järgitakse uue lepinguga ettenähtud kaasotsustamismenetlust. See tugevdaks õiguslikke aluseid, mille põhjal võetakse vastu ettepanekuga kavandatud otsustavad meetmed.

<sup>(1)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori arvamust Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni teatise kohta, milles käsitletakse andmekaitse-direktiivi parema kohaldamise töökava järelemeetmeid (ELT C 255, 27.10.2007, lk 1). Vt ka 2006. aasta aruannet, lk 47.