

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise dokumendi kohta: komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule andmekaitseidirektiivi parema rakendamise tööprogrammi järeelmeetmete kohta

(2007/C 255/01)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 286,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artiklit 8,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, ⁽¹⁾

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

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon saatis 7. märtsil 2007. aastal Euroopa andmekaitseinspektorile enda poolt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud teatise andmekaitseidirektiivi parema rakendamise tööprogrammi järeelmeetmete kohta. ⁽³⁾ Euroopa andmekaitseinspektor esitab käesoleva arvamuse vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklile 41.

2. Teatise rõhutatakse direktiivi 95/46/EÜ ⁽⁴⁾ tähtsust olulise tähisena isikuandmete kaitse valdkonnas ning käsitletakse direktiivi ja selle rakendamist kolmes peatükis: minevik, olevik ja tulevik. Teatise keskseks järelduseks on see, et direktiivi ei tuleks muuta. Direktiivi rakendamist tuleks täiendavalt parandada teiste poliitikavahenditega, millest enamus ei ole siduvad.

3. Euroopa andmekaitseinspektori käesolev arvamus järgib teatise struktuuri. Veelgi tähtsam on see, et Euroopa andmekaitseinspektor jagab komisjoni kesket järeldust, et direktiivi ei tuleks muuta.

4. Sellise seisukoha võtmise põhjusteks on Euroopa andmekaitseinspektoril siiski ka pragmaatilised kaalutlused. Euroopa andmekaitseinspektori lähtepunktid on järgmised:

— Lühiajaliselt on kõige tulemuslikum teha jõupingutusi direktiivi rakendamise parandamise nimel. Vastavalt teatisele on rakendamist võimalik märkimisväärselt parandada.

— Pikemas perspektiivis tundub, et direktiivi muutmine on vältimatult vajalik, säilitades samas selle peamised põhimõtted.

— Juba praegu tuleks kindlaks määrata kindel tähtaeg direktiivi läbivaatamiseks, et valmistada ette ettepanekud, mis viivad nimetatud muudatuste tegemiseni. Sellise tähtaja kindlaksmääramine innustaks juba praegu alustama tulevikus tehtavate muudatuste arutamist.

⁽¹⁾ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

⁽²⁾ EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

⁽³⁾ Vt lisaks: teatis.

⁽⁴⁾ Vt lisaks: direktiiv.

5. Nimetatud lähtepunktid on olulised, kuna meeles tuleb pidada, et direktiiv toimib muutuvates oludes. Esiteks on muutumas Euroopa Liit: teabe vaba liikumine liikmesriikide vahel — ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel — on muutunud olulisemaks ning muutub tulevikus veelgi olulisemaks reaalsuseks. Teiseks on muutumas ühiskond. Infoühiskond areneb ja omandab üha enam järelevalveühiskonda iseloomustavaid jooni.⁽⁹⁾ See toob endaga kaasa suureneva vajaduse tõhusalt kaitsta isikuandmeid, et käsitleda nimetatud uut reaalsust täielikult rahuldaval viisil.

tanud vajaduse neile anda) rohkem võimalusi isikuandmete kogumiseks, säilitamiseks ja vahetamiseks. Nagu näitavad hiljutised juhtumid, on teatud juhtudel aktiivselt kaasatud eraõiguslikud isikud. Eraldusjoon Euroopa Liidu lepingu kolmanda sambaga (selles valdkonnas direktiivi ei kohaldata) muutub ühelt poolt olulisemaks ja teiselt poolt hägusemaks. Olemas on isegi oht, et teatud juhtudel ei kaitsta isikuandmeid ei esimese samba ega ka kolmanda samba õigusaktidega („õiguslik lünk”).

— „Reformilepingu” jõustumise (mis on praeguse seisuga ette nähtud 2009. aastaks) tagajärjed, vähemalt andmekaitse ja õiguskaitse seisukohast.

II. ARVAMUSE ASPEKTID

6. Teatise hindamisel käsitleb Euroopa andmekaitseinspektor eelkõige järgmisi aspekte, mis on nimetatud muutuste seisukohast olulised:

— Direktiivi rakendamise parandamine: kuidas muuta andmekaitse tõhusamaks? Selliseks parandamiseks on vaja poliitikavahendite kogumit alates ühiskonna paremast teavitamisest andmekaitsealaste õigusaktide rangema jõustamiseni.

— Koostoime tehnoloogiaga: uued tehnoloogilised arengud nagu arengud andmevahetuses, raadiosagedustuvastussüsteemid (RFID), biomeetria ja tunnusandmete haldamise süsteemid omavad selget mõju nõuetele kehtestada andmekaitse tõhus õiguslik raamistik. Lisaks võib üksikisiku isikuandmete tõhusa kaitse vajadus seada piiranguid nimetatud uute tehnoloogiate kasutamisele. Koostoime on seega kahepoolne: tehnoloogia mõjutab õigusakte ja õigusaktid mõjutavad tehnoloogiat.

— Ülemaailmsed eraelu puutumatus ja jurisdiktsiooni küsimused, Euroopa Liidu välispiiridega seonduvate küsimuste käsitlemine. Kuna ühenduse seadusandja jurisdiktsioon piirdub Euroopa Liidu territooriumiga, muutuvad välispiirid andmete liikumise seisukohalt vähemoluliseks. Majandus sõltub üha enam ülemaailmsetest võrgustikest. Euroopa Liidus asuvad äriühingud kasutavad üha enam allhanget kolmandatest riikidest, sealhulgas isikuandmete töötlemise valdkonnas. Lisaks kinnitavad hiljutised juhtumid, näiteks ülemaailmse pankadevahelise finantstelekommunikatsiooni ühingu (SWIFT) ja reisijaregistrite andmete (PNR) juhtumid, et teised õigusruumid ilmutavad huvi „EList pärinevate andmete” vastu. Üldiselt on töötlemistoimingu füüsiline asukoht vähemoluline.

— Andmekaitse ja õiguskaitse: hiljutised ohud ühiskonnale (olenemata sellest, kas need olid seotud terrorismiga või mitte) on õiguskaitseasutustele kaasa toonud (põhjus-

III. MINEVIK JA OLEVIK

7. Andmekaitse direktiivi rakendamise esimene aruanne, mis esitati 15. mail 2003. aastal, sisaldas andmekaitse direktiivi parema rakendamise tööprogrammi koos loendiga 10 algatusest, mis tuli läbi viia 2003. ja 2004. aastal. Teatises kirjeldatakse, kuidas kõiki neid algatusi on ellu viidud.

8. Tööprogrammi raames tehtud töö analüüsi tulemusel antakse teatises positiivne hinnang direktiivi rakendamise osas saavutatud edusammudele. 2. peatüki („olevik”) rubriikides kokku võetud komisjoni hinnangus märgitakse põhimõtteliselt, et: rakendamine on paranenud, kuigi mõned liikmesriigid ei ole veel rakendamist nõuetekohaselt teostanud; jätkuvalt esinevad mõningad erinevused, kuid need jäävad valdavalt direktiiviga ettenähtud tegutsemisruumi piiresse ning igal juhul ei kujuta nad reaalselt probleemi siseturule. Direktiivis sätestatud õiguslikud lahendused on osutunud andmekaitse kui põhiõiguse tagamisel üldiselt asjakohasteks, tülles samas toime tehnoloogia arengu ja avalike huvide seatud nõuetega.

9. Euroopa andmekaitseinspektor jagab nimetatud positiivse hinnangu põhijäreldusi. Eelkõige tunnustab Euroopa andmekaitseinspektor märkimisväärset tööd, mis on tehtud andmete piiirülese liikumise valdkonnas: kolmandate riikide suhtes tagatava piisava kaitse tuvastamine, uued lepingu tüüptingimused, siduvate ettevõtluseeskirjade vastuvõtmine, direktiivi artikli 26 lõike 1 ühtsema tõlgendamise alane mõttevahetus ja artikli 26 lõike 2 alusel teatamise parandamine aitavad kõik lihtsustada isikuandmete rahvusvahelist edastamist. Euroopa Kohtu kohtupraktika⁽⁹⁾ on siiski näidanud, et antud olulises valdkonnas tuleb veel teha tööd, tulemaks toime arengutega nii tehnoloogia kui õiguskaitse valdkonnas.

⁽⁹⁾ Eelkõige Euroopa Kohtu otsused Lindqvisti (vt joonealune märkus 15) ja reisijaregistrite andmeid käsitlevates (vt joonealune märkus 17) kohtuasjades.

⁽⁹⁾ Vt käesoleva arvamuse punkt 37.

10. Teatise näidatakse samuti, et parema rakendamise edendamisel on võtmetähtsusega küsimusteks jõustamine ja teadlikkuse tõstmine ning et neid võiks täiendavalt ära kasutada. Lisaks on parimate tavade vahetamine ning teatiste ja teabe andmise valdkondade ühtlustamine osutunud bürokraatia vähendamisel ja ettevõtjate kulude vähendamisel edukateks pretsedentideks.

11. Lisaks kinnitab mineviku analüüs, et paranemist ei ole võimalik saavutada erinevaid sidusrühmi kaasamata. Enamuse teostatud tegevuste puhul on keskseteks osalejateks komisjon, andmekaitseasutused ja liikmesriigid. Eraõiguslike isikute rolli tähtsus suureneb siiski, eelkõige seoses iseregulatsiooni ja Euroopa tegevusjuhendite edendamise või eraelu puutumatust soodustavate tehnoloogiate arendamisega.

IV. TULEVIK

A. Järeldus: direktiiv tuleb praegu muutmata jätta

12. On mitmeid põhjuseid, mis toetavad komisjoni järeldust, et praeguses olukorras ja lühiajaliselt ei tuleks ette näha ühtegi ettepanekut direktiivi muutmiseks.

13. Komisjon märgib kaks põhjust, mis toetavad järeldust. Esiteks ei ole direktiivi potentsiaali täiel määral kasutatud. Liikmesriikide õigusruumides on direktiivi rakendamist võimalik märkimisväärselt parandada. Teiseks märgib komisjon, et kuigi direktiiv jätab liikmesriikidele tegutsemisruumi, ei ole tõendeid selle kohta, et nimetatud tegutsemisruumi raames esinevad erinevused kujutavad endast reaalselt probleemi siseturule.

14. Nimetatud kahe põhjuse alusel sõnastab komisjon oma järelduse järgmiselt. Komisjon selgitab, mida direktiiv peaks tegema, kusjuures rõhuasetus on usalduse tagamisel, ning märgib seejärel, et direktiiviga kehtestatakse võrdlusnäitajad, see on tehnoloogiliselt neutraalne ning sellega pakutakse jätkuvalt ühtseid ja asjakohaseid lahendusi. (7)

15. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab järelduse sõnastamise viisi, kuid on arvamusel, et nimetatud järeldust oleks võimalik täiendavalt tugevdada, kui see põhineks kahel täiendaval põhjusel:

— Esiteks, direktiivi laad.

— Teiseks, Euroopa Liidu õigusloomepoliitika.

Direktiivi laad

16. Füüsiliste isikute põhiõigust isikuandmete kaitsele tunnustatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 8 ja see on muu hulgas sätestatud ka Euroopa Nõukogu 28. jaanuari

1981. aasta 108. konventsioonis üksikisiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel. Põhiosas on direktiivi näol tegemist raamistikuga, mis sisaldab nimetatud põhiõiguse kaitse peamisi elemente ning konkretiseerib ja laiendab konventsioonis sisalduvaid õigusi ja vabadusi. (8)

17. Põhiõiguse eesmärk on kaitsta kodanikke demokraatlikus ühiskonnas kõikidel juhtudel. Ühiskonnas asetleidvad arengud või võimalolevate valitsuste poliitilised eelistused ei tohiks kergesti muuta nimetatud põhiõiguse põhielemente. Näiteks võivad terroristlike organisatsioonide poolt ühiskonnale põhjustatavad ohud erijuhtudel kaasa tuua erinevaid tulemusi, kuna võivad põhjustada vajaduse märkimisväärselt suuremaks sekkumiseks isiku põhiõigustesse, kuid ei tohi kunagi mõjutada põhiõiguse põhielemente kui selliseid ega jätta üksikisikut nimetatud õigusest ilma või põhjendamatult piirata tal õiguse kasutamist.

18. Direktiivi teiseks iseloomulikuks jooneks on see, et selles nähakse ette teabe vaba liikumise edendamine siseturul. Ka seda eesmärki võib üha enam areneva sisepiirideta siseturu tingimustes pidada põhjapanevaks. Sellise siseturu rajamise ja toimimise tagamise üheks peamiseks vahendiks on sise-riikliku õiguse põhisätete ühtlustamine. See loob aluse liikmesriikidevahelisele vastastikusele usaldusele üksteise sise-riiklike õigussüsteemide suhtes. Muudatuste tegemist tuleks nõuetekohaselt kaaluda ka nende põhjuste tõttu. Muudatused võivad mõjutada vastastikust usaldust.

19. Direktiivi kolmandaks iseloomulikuks jooneks on see, et seda tuleb vaadelda kui üldraamistikku, millele tuginevad konkreetsete õigusaktid. Nimetatud konkreetsete õigusaktid hõlmavad üldraamistiku rakendusmeetmeid ning konkreetsete valdkondade eriraamistikke. Selliseks eriraamistikuks on eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv 2002/58/EÜ (9). Ühiskonna muutuvad arengud peaksid võimaluse korral endaga kaasa tooma rakendusmeetmete või konkreetsete õigusraamistike muutmise, mitte aga nende aluseks oleva üldraamistiku muutmise.

Euroopa Liidu õigusloomepoliitika

20. Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse kohaselt on järeldus direktiivi praegu mitte muuta tõhusa haldamise ja õigusloomepoliitika üldpõhimõtete loogiliseks tagajärjeks. Õigusaktiettepanekuid — hoolimata sellest, kas nendega nähakse ette ühenduse uued tegevusvaldkonnad või muudetakse kehtivat õiguskorda — tuleks esitada üksnes juhul, kui nende vajadus ja proportsionaalsus on piisavalt tõendatud. Õigusaktiettepanekuid ei tuleks esitada, kui sama tulemust on võimalik saavutada teisi, vähemulatuslikke vahendeid kasutades.

(8) Direktiivi põhjendus 11.

(9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, 12. juuli 2002, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv), EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37.

(7) Lk 9, teatise esimene täiemahuline punkt.

21. Praeguses olukorras ei ole tõendatud direktiivi muutmise vajadust ja proportsionaalsust. Euroopa andmekaitseinspektor tuletab meelde, et direktiiviga kehtestatakse ühenduse õiguses andmekaitse üldraamistik. Direktiiviga tuleb ühelt poolt tagada isikuandmete töötlemisel üksikisikute õiguste ja vabaduste kaitse, eelkõige õigus eraelu puutumatusel, ning teiselt poolt isikuandmete vaba liikumine siseturul.
22. Sellist üldraamistikku ei tohiks muuta enne, kui see on liikmesriikides täielikult rakendatud, välja arvatud kui esinevad selged märgid sellest, et direktiivi eesmärke ei ole praeguse raamistiku abil võimalik täita. Euroopa andmekaitseinspektori arvates on komisjon praeguses olukorras piisavalt põhjendanud, et direktiivi potentsiaali ei ole täiel määral ära kasutatud (vt käesoleva arvamuse III peatükk). Sarnaselt ei ole tõendeid selle kohta, et eesmärke ei ole võimalik täita praeguse raamistiku abil.
- B. Pikemas perspektiivis tundub, et direktiivi muutmine on vältimatult vajalik**
23. Ka tulevikus tuleb tagada, et andmekaitse põhimõtted pakuvad füüsilistele isikutele tõhusat kaitset, pidades silmas, et direktiiv toimib muutuvates oludes, (vt käesoleva arvamuse punkt 5) ja võttes arvesse käesoleva arvamuse punktis 6 esitatud aspekte: rakendamise parandamine, koostööme tehnoloogiaga, ülemaailmsed eraelu puutumatus ja jurisdiktsiooni küsimused, andmekaitse ja õiguskaitse ning reformileping. Andmekaitsepõhimõtete täieliku kohaldamise vajadus kehtestab standardid direktiivi muutmiseks tulevikus. Euroopa andmekaitseinspektor tuletab veel kord meelde, et pikemas perspektiivis tundub direktiivi muutmine vältimatult vajalik.
24. Tulevikus võetavate mis tahes meetmete sisu osas näeb Euroopa andmekaitseinspektor juba käesolevas etapis ette mõned elemendid, mida ta peab esmatähtsateks tulevikus Euroopa Liidus kasutatavate andmekaitse süsteemide puhul. Need hõlmavad järgmist:
- Puudub vajadus uute põhimõtete kehtestamiseks, kuid esineb selge vajadus teist laadi halduskorralduste järele, mis on ühelt poolt tõhusad ja võrgustikuna toimiva ühiskonna seisukohalt asjakohased ning mis teiselt poolt viivad halduskulud miinimumini.
 - Andmekaitsealaste õigusaktide laia kohaldamisala ei tohiks muuta. Neid tuleks kohaldada isikuandmete igasuguse kasutamise suhtes ning kohaldamine ei tohiks olla piiratud tundlike andmetega või muul viisil piiratud õigustatud huvide või eriliste ohtudega. Teisisõnu lükkab Euroopa andmekaitseinspektor andmekaitse kohaldamisala osas tagasi *de minimis* lähenemisviisi. See tagab selle, et andmesubjektid saavad kõigis olukordades kasutada oma õigusi.
- Andmekaitsealased õigusaktid peaksid jätkuvalt katma väga erinevaid olukordi, kuid võimaldama samas tasakaalustatud lähenemisviisi konkreetsetel juhtudel, võttes arvesse teisi õigustatud (avaliku- või erasektori) huvisid ning vajadust viia bürokraatlikud tagajärjed miinimumini. Samuti peaks see süsteem võimaldama andmekaitseasutustel näha ette prioriteedid ja keskenduda eriti olulistele või erilist ohtu kujutavatele valdkondadele või küsimustele.
 - Süsteemi tuleks täielikult kohaldada isikuandmete kasutamise suhtes õiguskaitse eesmärkidel, kuigi antud valdkonna spetsiifiliste probleemide lahendamiseks võivad vajalikuks osutuda asjakohased täiendavad meetmed.
 - Kolmandate riikidega asetleidva andmevahetuse jaoks tuleks kehtestada asjakohane kord, mis põhineb võimalikult suurel määral ülemaailmsel andmekaitsestandarditel.
25. Teatises märgitakse — seoses uute tehnoloogiate poolt põhjustatud väljakutsetega — direktiivi 2002/58/EÜ käimasolevat läbivaatamist ja võimalikku vajadust spetsiifilistele eeskirjade järele, mille abil käsitleda andmekaitsealaseid küsimusi, mida tekitavad uued tehnoloogiad, näiteks Internet ja RFID⁽¹⁰⁾. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab nimetatud läbivaatamist ja täiendavaid meetmeid, kuigi Euroopa andmekaitseinspektori seisukoht on, et need ei peaks olema seotud üksnes tehnoloogilise arenguga, vaid võtma arvesse ka muutuvaid olusid tervikuna ja hõlmama pikaajalises perspektiivis ka direktiivi 95/46/EÜ. Lisaks tuleb antud kontekstis rohkem keskenduda. Kahjuks jäetakse teatises mitmed küsimused lahtiseks:
- Puudub ajakava teatise 3. peatükis märgitud erinevate tegevuste läbiviimiseks.
 - Puudub tähtaeg direktiivi kohaldamist käsitleva aruande esitamiseks. Direktiivi artikliga 33 nähakse ette, et komisjon esitab aruandeid „korrapäraste ajavahemike järel” kuid ei täpsusta kõnealuseid ajavahemikke.
 - Pädevused on kindlaks määramata: teatisega ei võimaldata läbi viia tegevusi, mis on kavandatud olema mõõdetavad. Teatises viidatakse üksnes 2003. aastal esitatud tööprogrammile.
 - Puuduvad viited sellele, kuidas toimida pikemas perspektiivis.
- Euroopa andmekaitseinspektor teeb komisjonile ettepaneku täpsustada nimetatud aspekte.

⁽¹⁰⁾ Teatise lk 10.

V. VÄLJAVAATED DIREKTIIVI MUUTMISEKS TULEVIKUS

A. Täielik rakendamine

26. Enne tulevikus tehtavaid mis tahes muudatusi tuleb täielikult rakendada direktiivi praegused sätted. Täielik rakendamine algab direktiivis sätestatud nõuete täitmisest. Teatise märgitakse, ⁽¹⁾ et mõned liikmesriigid ei ole suutnud direktiivi mitmeid olulisi sätteid üle võtta, ning viidatakse sellega seoses eelkõige järelevalveasutuste sõltumatust käsitlevatele sätetele. Komisjoni ülesandeks on jälgida täitmist ning kasutada oma äranägemisel volitusi, mis on ette nähtud EÜ asutamislepingu artikliga 226.
27. Teatisega nähakse ette tõlgendada teatise esitamine mõnede sätete osas, eelkõige selliste sätete osas, mis võivad EÜ asutamislepingu artikli 226 kohaselt kaasa tuua ametliku rikkumismenetluse algatamise.
28. Lisaks kehtestatakse direktiiviga teised mehhanismid rakendamise parandamiseks. Eelkõige on selle eesmärgi nimel välja töötatud artikli 29 tööühma ülesanded, mis on loetletud direktiivi artiklis 30. Nende eesmärgiks on stimuleerida liikmesriikides direktiivi rakendamist kõrgel ja ühtlustatud andmekaitse tasemel, mis ületab üksnes direktiivi nõuete täitmiseks hädavajalikku taset. Nimetatud ülesannet täites on tööühm aastate jooksul välja andnud hulgaliselt arvamusi ja muid dokumente.
29. Euroopa andmekaitseinspektori seisukohaks on, et direktiivi täielik rakendamine hõlmab järgmist kahte elementi:
- Tuleks tagada, et liikmesriigid täidavad täielikult enda kohustusi, mis tulenevad Euroopa õigusest. See tähendab, et direktiivi sätted tuleks üle võtta siseriiklikusse õigusesse ning direktiiviga ettenähtud tulemused tuleks ka realselt saavutada.
 - Täiel määral tuleks kasutada teisi mittesiduvaid vahendeid, mis võivad osutada kasulikeks, et saavutada kõrge ja ühtlustatud andmekaitse tase.
- Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et mõlemat elementi tuleks selgelt eristada, kuna nad omavad erinevaid õiguslikke tagajärgi; eristada tuleks ka seonduvaid vastutusi. Üldjuhul peaks komisjon võtma täieliku vastutuse esimese elemendi eest ning teise elemendi osas peaks peamiseks vastutajaks olema tööühm.
30. Teine täpsem eristus on seotud direktiivi parema rakendamise saavutamiseks kättesaadavate vahenditega. Need hõlmavad järgmisi vahendeid:
- Rakendusmeetmed. Need meetmed — mille komisjon on võtnud komiteemenetlusega — on ette nähtud

IV peatükis, mis käsitleb isikuandmete edastamist kolmandatesse riikidesse (vt artikli 25 lõiget 6 ja artikli 26 lõiget 3).

- Valdkondlikud õigusaktid.
 - Rikkumismenetlused vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 226.
 - Tõlgendavad teatised. Sellised teatised peaksid keskenduma sätetele, mis võivad kaasa tuua rikkumismenetluse algatamise, ja/või nende peamiseks eemärgiks peaks olema suuniste andmine praktikas teostatava andmekaitse osas (vt samuti punkte 57–62) ⁽¹²⁾.
 - Muud teatised. Üheks selliseks näiteks oleks komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule eraelu puutumatust soodustavate tehnoloogiate kohta.
 - Parimate tavade edendamine. Seda vahendit saab kasutada erinevate küsimuste puhul, nagu näiteks halduslik lihtsustamine, audit, täitmine ja sanktsioonid jne. (vt samuti punkte 63–67).
31. Euroopa andmekaitseinspektor teeb komisjonile ettepaneku, et viimane märgiks selgesõnaliselt, kuidas ta neid erinevaid vahendeid kasutama hakkab, kui ta käesoleva teatise alusel töötab välja oma poliitikat. Sellega seoses peaks komisjon samuti selgesõnaliselt eristama enda ja tööühma kohustusi. Lisaks sellele on ütlematagi selge, et komisjoni ja tööühma vaheline hea koostöö on kõikidel juhtudel edu saavutamise tingimuseks.

B. Koostoime tehnoloogiaga

32. Lähtepunktiks on see, et direktiivi sätted sõnastatakse tehnoloogiliselt neutraalselt. Teatise seotakse rõhuasetust tehnoloogilisele neutraalsusele mitmete tehnoloogiliste arengutega, nagu näiteks Internet, kolmandates riikides osutatavate teenuste kättesaadavus, RFID ning audio-visuaalsete kombineerimine automaattuvastusega. Teatise eristatakse kaht liiki tegevusi. Esiteks konkreetset suunised andmekaitsepõhimõtete kohaldamiseks muutuvas tehnoloogilises keskkonnas, milles etendab olulist rolli tööühm ja selle Interneti töökond. ⁽¹³⁾ Teiseks võib komisjon ise teha ettepanekuid valdkondlike õigusaktide kohta.
33. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab sellist lähenemisviisi kui olulist esimest sammu. Pikemas perspektiivis võib siiski olla vaja võtta teisi ja põhjalikumaid meetmeid. Käesoleva teatise esitamist võiks kasutada sellise pikaajalise lähenemisviisi väljatöötamise alustamiseks. Euroopa andmekaitseinspektor teeb ettepaneku alustada käesoleva teatise järelemeetmena arutelu, mis käsitleb nimetatud lähenemisviisi. Sellise lähenemisviisi võimalike elementidena võib märkida järgmisi punkte.

⁽¹²⁾ Vt näiteks tööühma poolt 20. juunil 2007. aastal vastuvõetud arvamust nr 4/2007 isikuandmete olemuse kohta (WP 137).

⁽¹³⁾ Interneti töökond on artikli 29 tööühma alarühm.

⁽¹⁾ Teatise lk 5, pärast viimast lõiku.

34. Esiteks leiab koostoime tehnoloogiaga aset kahel viisil. Ühelt poolt võivad uued arenevad tehnoloogiad tuua esile vajaduse teha muudatusi andmekaitsealases õigusraamistikus. Teiselt poolt võib üksikisikute isikuandmete tõhusa kaitse vajadus veelgi kaugemaleulatava tagajärjena kaasa tuua uued piirangud või asjakohased kaitsemeetmed teatud tehnoloogiate kasutamise suhtes. Uusi tehnoloogiaid võib siiski kasutada ka tõhusalt ning eraelu puutumatus soodustava tegurina.
35. Teiseks võivad osutada vajalikuks eripiirangud, kui valitsusasutused kasutavad uusi tehnoloogiaid oma avalik-õiguslike ülesannete täitmisel. Heaks näiteks on koostalitlusvõimet ja juurdepääsu käsitlevad arutelud, mis leiavad aset vabadesel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal seoses Haagi programmi rakendamisega. ⁽¹⁴⁾
36. Kolmandaks on olemas suundumus biomeetriliste andmete, nagu näiteks (kuid mitte ainult) DNA-materjali laiemaks kasutamiseks. Nimetatud materjalist saadud isikuandmete kasutamise spetsiifilised probleemid võivad mõjutada andmekaitsealaseid õigusakte.
37. Neljandaks tuleb tunnistada, et ühiskond on muutumas ning omandab üha enam järelevalveühiskonda iseloomustavaid jooni ⁽¹⁵⁾. Nimetatud arengu osas peab toimuma põhimõtteline arutelu. Nimetatud arutelu keskseteks küsimusteks oleks see, kas kõnealune areng on vältimatu, kas Euroopa seadusandja ülesandeks on sekkuda kõnealusesse arengusse ja kehtestada sellele piirangud, kas ja kuidas saaks Euroopa seadusandja võtta tõhusaid meetmeid jne.
39. Euroopa andmekaitseinspektor kahetseb, et kõnealuseid küsimusi ei ole teatises põhjalikumalt käsitletud.
40. Praegu on direktiivi IV peatükis (artiklid 25 ja 26) lisaks andmekaitse üldeeskirjadele kehtestatud kolmandatele riikidele andmete edastamise erikord. Kõnealune erikord on välja töötatud aastate jooksul, eesmärgiga saavutada õiglane tasakaal üksikisikute, kelle andmeid edastatakse kolmandatesse riikidesse muu hulgas rahvusvahelise kaubanduse nõuete tõttu, kaitse ning ülemaailmsete telekommunikatsioonivõrgustike reaalsuse vahel. Komisjon ja töörühm ⁽¹⁶⁾, kuid lisaks ka näiteks Rahvusvaheline Kaubanduskoda, on teinud palju jõupingutusi süsteemi töökorda seadmise nimel, hinnates andmekaitse taseme piisavust, kehtestades lepingu tüüptingimused ja siduvad ettevõtlusekirjad jne.
41. Süsteemi Internetile kohaldamise suhtes on eriti oluline olnud Euroopa Kohtu otsus *Lindqvisti* kohtuasjas ⁽¹⁷⁾. Euroopa Kohus juhib tähelepanu sellele, et Internetis olev teave on asukohast sõltumatu ning otsustab, et andmete lisamist veebilehele ei saa iseenesest käsitada andmete edastamisena kolmandasse riiki, isegi kui kõnealused andmed muudetakse seeläbi juurdepääsetavateks kolmandates riikides asuvatele ja juurdepääsuks vajalikke tehnilisi vahendeid omavatele isikutele.
42. Kõnealune süsteem, mis on Euroopa Liidu territoriaalsete piirangute loogiline ja vajalik tagajärg, ei taga Euroopa andmesubjektile täielikku kaitset võrgustikuna toimivas ühiskonnas, kus füüsiliste piiride tähtsus väheneb (vt käesoleva arvamuse punktis 6 märgitud näiteid): Internetis asuv teave on asukohast sõltumatu, kuid Euroopa seadusandja jurisdiktsioon ei ole seda.

C. Ülemaailmsed eraelu puutumatus ja jurisdiktsiooni küsimused

38. Ülemaailmseid eraelu puutumatus ja jurisdiktsiooni küsimusi käsitletakse teatises piiratud määral. Selles osas on ainsa kavatsusena esile toodud seda, et komisjon jätkab rahvusvaheliste foorumite jälgimist ja neile kaasa aitamist, et tagada liikmesriikide kohustuste vastavust direktiivis sätestatud kohustustele. Lisaks sellele loetletakse teatises mitmeid tegevusi, mida teostatakse andmete rahvusvahelisele edastamisele esitatavate nõuete lihtsustamiseks (vt käesoleva arvamuse III peatükk).
- ⁽¹⁴⁾ Vaata näiteks Euroopa andmekaitseinspektori 10. märtsil 2006. aastal tehtud märkusi (avaldatud Euroopa andmekaitseinspektori veebisaidil) komisjoni teatise kohta, mis käsitleb Euroopa andmebaaside koostalitlusvõimet.
- ⁽¹⁵⁾ Vaata: Järelevalveuringute võrgustiku poolt Ühendkuningriigi teabevolnikule koostatud „Aruanne järelevalveühiskonna kohta”, mida esitleti 2.–3. novembril 2006. aastal andmekaitse ja eraelu puutumatus eest vastutavate volinike 28. rahvusvahelisel konverentsil Londonis (vt: www.privacyconference2006.co.uk (jaotis „Dokumendid”).
- ⁽¹⁶⁾ Vaata näiteks 25. novembril 2005. aastal vastu võetud töödokument 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ artikli 26 lõike 1 ühtse tõlgendamise kohta (WP 114); 14. aprillil 2005. aastal vastu võetud töödokument, millega kehtestatakse koostöömenetlus ühiste arvamusete esitamiseks kaitsemeetmete piisavuse kohta „Siduvate ettevõtluseeskirjade” alusel (WP 107) ning 17. detsembril 2003. aastal vastu võetud arvamus 8/2003 uute lepingu tüüptingimuste eelnõu („alternatiivne tüüpleping”) kohta, mille esitas rühm ettevõtluseühendusi (WP 84).
- ⁽¹⁷⁾ Euroopa Kohtu 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus kohtuasjas C-101/01, EKL 2003, lk I-12971, punktid 56–71.
- ⁽¹⁸⁾ Vaata Euroopa Komisjoni vabaduse, turvalisuse ja õiguse peadirektoraadi peadirektorile 28. novembril 2005. aastal saadetud kirja (mis on kättesaadav Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel), milles käsitletakse teatist, mis käsitleb vabadesel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtme strateegiat.

44. Kõnealused praktilised lahendused hõlmavad:

- ülemaailmse andmekaitseraamistiku edasist arendamist. Aluseks võiks võtta üldisemalt tunnustatud standardid, nagu näiteks OECD andmekaitsealased suunised (1980) ja ÜRO suunised;
- kolmandatele riikidele andmete edastamise erikorra, mis on kehtestatud direktiivi IV peatükis (artiklid 25 ja 26), edasist arendamist;
- jurisdiktsiooni käsitlevaid rahvusvahelisi lepinguid või sarnaseid lepinguid kolmandate riikidega;
- investeerimist ülemaailmse täitmise mehhanismidesse, nagu näiteks siduvate ettevõtluseeskirjade kasutamine rahvusvaheliste äriühingute poolt, hoolimata sellest, kus nad isikuandmeid töötlevad.

45. Ükski kõnealustest lahendustest ei ole uus. Siiski on vaja visiooni, kuidas kõnealuseid meetodeid kõige tõhusamalt kasutada ning kuidas tagada, et andmekaitsestandardid — mida Euroopa Liidus käsitatakse põhiõigustena — kehtivad ka ülemaailmses võrgustikuna toimivas ühiskonnas. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub komisjoni üles alustama koos kõige olulisemate sidusrühmadega sellise visiooni väljatöötamist.

D. Õiguskaits

46. Teatistes pööratakse erilist tähelepanu avalike huvide seatud nõuetele, eelkõige julgeoleku osas. Teatistes selgitatakse direktiivi artikli 3 lõiget 2 ja selle sätte tõlgendust Euroopa Kohtu poolt reisijaregistrite andmeid käsitleva kohtuasja raames⁽¹⁹⁾ ning direktiivi artiklit 13, mis on muu hulgas seotud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditega. Lisaks rõhutatakse teatistes, et kui komisjon püüab leida tasakaalu julgeoleku tagamise meetmete ja vääramatute põhiõiguste vahel, tagab ta isikuandmete kaitsmise, nagu see on garanteeritud Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 8. Kõnealune põhimõte kehtib ka Ameerika Ühendriikidega peetava transatlantilise dialoogi suhtes.

47. Euroopa andmekaitseinspektori arvates on tähtis, et komisjon rõhutaks selgesõnaliselt Euroopa Liidu lepingu artiklist 6 tulenevat Euroopa Liidu kohustust austada põhiõigusi nagu see on tagatud Euroopa inimõiguste konventsiooniga. See avaldus on veelgi olulisem praegu, mil Euroopa

Ülemkogu on otsustanud, et *reformilepinguga* peaks Euroopa Liidu põhiõiguste harta muutuma õiguslikult siduvaks. Harta artiklis 8 sätestatakse, et igaljuhul on õigus tema isikuandmete kaitsele.

48. Üldteada on, et õiguskaitsesutuste nõuded/vajadus kasutada kuritegevuse — rääkimata terrorismist — vastu võitlemisel üha enam isikuandmeid toob kaasa kodaniku kaitse taseme alanemise ohu isegi allapoole taset, mis on tagatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 8 ja/või Euroopa Nõukogu konventsiooniga nr 108⁽²⁰⁾. Kõnealused mured moodustasid peamise osa Euroopa andmekaitseinspektori poolt 27. aprillil 2007. aastal esitatud kolmandas arvamuses nõukogu raamotsuse ettepaneku kohta, mis käsitleb kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitset.

49. Sellega seoses on oluline, et direktiiviga kehtestatud kaitsetase võetaks kodaniku kaitsmise aluseks ka seoses õiguskaitsesutuste vajadustega. Euroopa inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Nõukogu konventsiooniga nr 108 nähakse ette kaitse miinimumtaseme, kuid ei täpsustata kaitsetaset detailselt. Lisaks sellele oli vaja võtta lisameetmeid, et tagada kodanike asjakohane kaitse tase. Kõnealune vajadus oli üheks peamiseks põhjuseks, miks direktiiv 1995. aastal vastu võeti.⁽²¹⁾

50. Samuti on oluline, et kõnealune kaitsetase on tõhusalt tagatud kõigis olukordades, kui isikuandmeid töödeldakse õiguskaitses eesmärkidel. Kuigi käesolevas teatistes ei käsitleta kolmanda samba raames toimuvat andmetöötlust, käsitletakse selles õigustatult olukorda, kui äriatel eesmärkidel kogutud (ja töödeldud) andmeid kasutatakse õiguskaitses eesmärkidel. See olukord muutub üha tavalisemaks, kuna politseitöö sõltub üha enam kolmandate isikute valduses oleva teabe kättesaadavusest. Direktiivi 2006/24/EÜ⁽²²⁾ võib käsitada kui kõnealuse trendi parimat näidet: kõnealuse direktiiviga kohustatakse elektroonilise side teenuste pakkujaid õiguskaitses eesmärkidel (kauem) säilitama andmeid, mida nad on äriatel eesmärkidel kogunud (ja säilitanud). Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks täielikult tagada, et direktiivi kohaldamise käigus kogutud ja töödeldud isikuandmed on nõuetekohaselt kaitsitud, kui neid kasutatakse avalike huvide kaitse eesmärgil ning eelkõige julgeolekualastel või terrorismivastase võitluse eesmärkidel. Viimati nimetatud eesmärgid võivad mõnel juhul siiski mitte kuuluda direktiivi kohaldamisalasse.

⁽²⁰⁾ Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon üksikisiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel.

⁽²¹⁾ Euroopa andmekaitseinspektor märkis konventsiooni nr 108 vähest detailsust mitmes arvamuses, mille ta esitas seoses vajadusega võtta vastu nõukogu raamotsus.

⁽²²⁾ 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 millele muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ (ELT L 105, 13.4.2006, lk 54).

⁽¹⁹⁾ 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, lk I-4721.

51. Need tähelepanekud tingivad järgmiste ettepanekute tegemise komisjonile:

- Täiendavalt tuleb arutada mõjusid, mida eraõiguslike äriühingute osalemine õiguskaitsealastes tegevustes avaldavad andmekaitsele, tagamaks, et direktiivi 95/46/EÜ põhimõtted on kõnealuste olukordade suhtes täielikult kohaldatavad ning et lüngad õigusaktides ei mõjuta kodanike põhiõigust andmekaitsele. Eelkõige tuleks tagada, et direktiivi kohaldamisala raames kogutud isikuandmed on nõuetekohaselt ja pidevalt kaitstud ka siis, kui neid töödeldakse edasi avalike huvide kaitse eesmärgil, hoolimata sellest, kas see kuulub või ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.
- Kõnealune arutelu peaks igal juhul hõlmama puudujääke kehtivas õiguslikus raamistikus, kus esimese ja kolmanda samba vaheline piir on ebaselge ning kus võib isegi esineda olukordi, mil andmekaitset käsitleva õigusakti vastuvõtmiseks puudub asjakohane õiguslik alus. ⁽²³⁾
- Direktiivi artiklit 13, millega nähakse ette andmekaitsealaste põhimõtete erandid ja piirangud, kui see on muu hulgas vajalik avalike huvide kaitse eesmärgil, tuleks käsitada viisil, mis säilitab selle kui olulise liidese kasuliku mõju (*effet utile*) ning tagab direktiivi kohaldamisalas kogutud isikuandmete kaitse vastavalt Euroopa Kohtu otsusele *Österreichischer Rundfunk* kohtuasjas ⁽²⁴⁾ ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.
- Kaaluda tuleks võimalust teha ettepanekuid selliste õigusaktide vastuvõtmiseks, mille eesmärgiks on ühtlustada artiklis 13 sätestatud erandite kasutamise tingimusi ja kaitsemeetmeid.

E. Võimalik olukord pärast reformilepingu jõustumist

52. Komisjon käsitleb teatistes põhiseaduse lepingu (hiiuglaslikku) mõju andmekaitse valdkonnale. Tõepoolest, kõnealune leping — mida nüüd nimetatakse reformilepinguks — on antud valdkonnas määrava tähtsusega. Lepinguga likvideeritakse sammastel põhinev struktuur, täpsustatakse andmekaitsealast sätet (praegu EÜ asutamislepingu artikkel 286) ning muudetakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mis oma artiklis 8 sisaldab andmekaitsealast sätet, siduvaks õigusaktiks.
53. Valitsustevahelise konverentsi (VVK) volitustes pööratakse andmekaitsele erilist tähelepanu. Punktis 19f tuuakse põhimõtteliselt esile kolm aspekti. Esiteks, andmekaitse üldeeskirjad ei piira ÜVJP jaotise (praegune teine sammad) raames vastuvõetud erieeskirjade kohaldamist; teiseks võetakse vastu avaldus, mis käsitleb andmekaitset kriminaalasjades tehtavas politsei- ja õiguskooostöö valdkonnas (praegune

kolmas sammad), ning kolmandaks võetakse vastu üksikute liikmesriikide seisukohti käsitlevad erikanded asjaomastesse protokollidesse (see aspekt on peamiselt seotud Ühendkuningriigi eriseisundiga seoses kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguskooostööga).

54. VVK raames vajab täpsustamist just teine aspekt (avaldus). Nõuetekohaselt tuleb arvesse võtta sammastel põhineva struktuuri likvideerimise tagajärgi ning direktiivi võimalikku kohaldamist kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguskooostöö suhtes, et tagada direktiivis sisalduvate andmekaitsealaste põhimõtete võimalikult laialdane kohaldamine. Käesolev arvamus ei ole õige koht täiendavate üksikasjade esitamiseks antud valdkonnas. Euroopa andmekaitseinspektor on avaldust käsitlevad ettepanekud esitanud kirjas, mis saadeti VVK eesistujale. ⁽²⁵⁾

VI. VAHENDID PAREMAKS RAKENDAMISEKS

A. Üldteave

55. Teatistes viidatakse mitmetele vahenditele ja meetmetele, mida saab tulevikus kasutada direktiivi paremaks rakendamiseks. Euroopa andmekaitseinspektor soovib nende osas märkusi esitada, käsitledes samuti teisi täiendavaid vahendeid, mida teatistes ei ole esile toodud.

B. Valdkondlikud õigusaktid

56. Teatavatel juhtudel võib olla vaja võtta ELi tasandil õigusloomealaseid erimeetmeid. Eelkõige võib osutada vajalikuks valdkondlike õigusaktide vastuvõtmine, et kohandada direktiivi põhimõtteid teatud tehnoloogiate poolt tõstatatud küsimustega, nagu see oli eraelu puutumatuse kaitset telekommunikatsioonisektoris käsitlevate direktiivide puhul. Sellistes küsimustes nagu näiteks RFID-tehnoloogiate kasutamine tuleks valdkondlike õigusaktide kasutamist hoolikalt kaaluda.

C. Rikkumismenetlused

57. Teatistes mainitust on kõige jõulisemaks vahendiks rikkumismenetlus. Teatistes tuuakse esile üks konkreetne murettekitav valdkond, nimelt andmekaitseasutuste sõltumatus ja nende volitused, ning teisi valdkondi märgitakse üksnes üldiselt. Euroopa andmekaitseinspektor jagab arvamust, et juhul kui liikmesriigid ei rakenda direktiivi täielikult, on rikkumismenetlused tähtsad ja vältimatud vahendid, võttes eelkõige arvesse seda, et direktiivi rakendamise tähtsust on möödunud peaaegu üheksa aastat ning et tööprogrammis sätestatud struktureeritud dialoog on juba aset leidnud. Täna ei ole Euroopa Kohtule siiski esitatud ühtegi direktiivi 95/46 rikkumisega seotud vaidlusküsimust.

⁽²³⁾ Euroopa andmekaitseinspektor on „õigusliku lünga“ küsimust mitmel korral käsitlenud, peamiselt seoses kohtuotsusega, mis käsitles reisijaregistrite andmeid (vaata nt 2006. aasta aruande lk 47).

⁽²⁴⁾ Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsus ühendatud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EKL 2003, lk I-4989.

⁽²⁵⁾ Vaata Euroopa andmekaitseinspektori 23. juuli 2007. aasta kirja VVK eesistujale, milles käsitletakse andmekaitset reformilepingu raames ning mis on kättesaadav Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel.

58. Komisjoni institutsioonilist rolli asutamislepingute täitmise järelevalveasutusena on kindlasti võimalik parandada, kui koostada võrdlev analüüs kõikide juhtumite kohta, mille puhul kahtlustatakse direktiivi ebaõiget või mittetäielikku ülevõtmist, ⁽²⁶⁾ ning esitada tõlgendav teatis. Kõnealuse vahendite ettevalmistamine, mis võib nõuda teatud aega ja jõupingutust, ei tohiks pidurdada rikkumismenetlusi nendes valdkondades, kus komisjon on selgelt kindlaks teinud ebaõige ülevõtmise või tava.

59. Seetõttu innustab Euroopa andmekaitseinspektor komisjoni vajaduse korral soodustama direktiivi paremat rakendamist rikkumismenetluste abil. Sellega seoses kasutab Euroopa andmekaitseinspektor oma sekkumisvolitusi, et vajaduse korral sekkuda Euroopa Kohtus asetleidvatesse rikkumismenetlustesse, milles käsitletakse direktiivi 95/46 või isikuandmete kaitse valdkonna teiste õigusaktide rakendamist.

D. Tõlgendav teatis

60. Teatise viidatakse samuti tõlgendavale teatisele, milles käsitletakse mõningaid sätteid ning milles komisjon täpsustab seda, kuidas ta tõlgendab neid direktiivi sätteid, mille rakendamine on osutunud probleemseks ning mis võivad seetõttu kaasa tuua rikkumismenetluse algatamise. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab sellega seoses asjaolu, et komisjon võtab arvesse tõlgendamise küsimuses töörühma poolt tehtud tööd. Tulevikus esitatava tõlgendava teatise koostamisel on töörühma seisukoha nõuetekohane arvessevõtmine tõepoolest väga oluline, samuti on väga oluline töörühmaga põhjalikult konsulteerida, et kaasata protsessi töörühma kogemused seoses direktiivi kohaldamisega riikide tasandil.

61. Lisaks kinnitab Euroopa andmekaitseinspektor, et on valmis nõustama komisjoni kõigis küsimustes, mis seonduvad isikuandmete kaitsega. See kehtib ka selliste vahendite (nagu näiteks komisjoni teatised) puhul, mis ei ole siduvad, kuid mille eesmärk on siiski määratleda komisjoni poliitikat isikuandmete kaitse valdkonnas. Et see nõuandev roll oleks tõhus, peaks teatiste puhul Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteerimine toimuma enne tõlgendava teatise vastuvõtmist ⁽²⁷⁾. Artikli 29 töörühma ja Euroopa andmekaitseinspektori nõuandev roll annab kõnealusele teatisele lisandväärtust, säilitades samas komisjoni sõltumatuse võtta direktiivi rakendamise osas iseseisvalt vastu otsuseid rikkumismenetluste ametliku algatamise kohta.

⁽²⁶⁾ Vaata teatise lk 6.

⁽²⁷⁾ Vaata Euroopa andmekaitseinspektori poliitilist dokumenti „Euroopa andmekaitseinspektor ühenduse institutsioonide nõustajana õigusaktitietepanekute ja nendega seotud dokumentide puhul”, mis on kättesaadav Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel (dokumendi punkt 5.2).

62. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab seda, et teatise käsitletakse üksnes piiratud arvu artikleid, mis võimaldab keskenduda tundlikumatele küsimustele. Sellega seoses juhib Euroopa andmekaitseinspektor komisjoni tähelepanu järgmistele küsimustele, mis väärivad tõlgendavas teatises erilist tähelepanu:

— isikuandmete määratlus; ⁽²⁸⁾

— vastutava andmetöötleva või volitatud andmetöötleva ülesannete määratlemine;

— kohaldatava õiguse kindlaksmääramine;

— eesmärgist tulenevate piirangute põhimõte ja eesmärgiga sobimatu kasutamine;

— töötlemise õiguslikud alused, eelkõige seoses andmesubjekti ühemõttelise nõusoleku ja huvide tasakaaluga.

E. Teised mittesiduvad vahendid

63. Teised mittesiduvad vahendid peaksid ennetavalt arendama andmekaitsealaste põhimõtete järgimist, eelkõige uutes tehnoloogilistes keskkondades. Kõnealused vahendid peaksid tuginema „eraelu kavandatud puutumatuse” kontseptsioonile, millega tagatakse, et uute tehnoloogiate väljatöötamise ja loomise käigus võetakse nõuetekohaselt arvesse andmekaitsealaseid põhimõtteid. Eraelu puutumatust järgivate tehnoloogiliste toodete edendamine peaks olema määrava tähtsusega aspektiks olukorras, kus asukohast sõltumatu andmetöötlus areneb kiiresti.

64. Sellega on tihedalt seotud vajadus laiendada sidusrühmade ringi, kes osalevad andmekaitsealaste õigusaktide jõustamises. Ühelt poolt avaldab Euroopa andmekaitseinspektor tugevat toetust andmekaitseasutuste keskele rollile direktiivi põhimõtete jõustamisel, nende volituste täielikule kasutamisele ning tegevuse kooskõlastamisele artikli 29 töörühmas. Direktiivi tõhusam jõustamine on samuti üheks „Londoni algatus” eesmärgiks.

65. Teiselt poolt rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor seda, et andmekaitsealaste põhimõtete jõustamisel on soovitatav edendada jõustamist eraõiguslike äriühingute poolt iseregulatsiooni ja konkurentsi kaudu. Tööstust tuleks innustada rakendama andmekaitsealaseid põhimõtteid ning konkureerima eraelu puutumatust järgivate toodete ja teenuste väljatöötamisel, mis aitab parandada turupositsiooni, täites paremini eraelu puutumatust kõrgelt hindavate tarbijate ootusi. Sellega seoses on heaks näiteks eraelu puutumatuse märgised, mida võib lisada toodetele ja teenustele, mis on läbinud sertifitseerimismenetluse. ⁽²⁹⁾

⁽²⁸⁾ Seda küsimust käsitleti ka töörühma arvamuses nr 4/2007, millele on viidatud joonealuses märkuses nr 9.

⁽²⁹⁾ Mainida tuleks EuroPriSe projekti, mida edendab Schleswig Holsteini andmekaitseasutus Euroopa Komisjoni Eten projekti raames.

66. Samuti sooviks Euroopa andmekaitseinspektor pöörata komisjoni tähelepanu teistele vahenditele, mida ei ole teatistes küll märgitud, kuid mis võivad direktiivi parema rakendamise nimel osutada kasulikuks. Selliste vahendite, mis võivad aidata andmekaitseasutustel andmekaitsealaseid õigusakte paremini jõustada, näideteks on:

- võrdlusuuringute läbiviimine;
- parimate tavade edendamine ja vahetamine;
- eraelu puutumatusse alaste auditite läbiviimine kolmandate isikute poolt.

F. Muud vahendid, mida võib kasutusele võtta kaugemas tulevikus

67. Viimasena viitab Euroopa andmekaitseinspektor muudele vahenditele, mida ei ole teatistes märgitud, kuid mida võiks kaaluda kas direktiivi tulevase muutmise seisukohast või mida võiks lisada teistesse horisontaalsetesse õigusaktidesse, eelkõige on sellisteks vahenditeks:

- kollektiivsete hagide kasutamine ehk kodanike rühmadele volituste andmine pöörduda ühiselt kohtu poole vaidlustes, mis on seotud isikuandmete kaitsega, võib endast kujutada väga võimsat vahendit direktiivi jõustamise hõlbustamiseks;
- hagrid, mida algatavad juriidilised isikud, nagu näiteks tarbijate ühendused ja ametiühingud, kelle tegevuse eesmärgiks on kaitsta teatud isikuliikide huvisid, võivad omada sarnast mõju eelmises punktis nimetatutele;
- vastutavate andmetöötajate kohustus teatada andmesubjektidele turvalisuse rikkumisest, mis ei oleks üksnes väärtuslik kaitsemeede, vaid samuti moodus tõsta kodanike teadlikkust;
- sätted, mis hõlbustavad eraelu puutumatusse märgiste kasutamist või eraelu puutumatusse alaste auditite läbiviimist kolmandate isikute poolt (vaata punkte 65 ja 66) rahvusvahelisel tasandil.

G. Institutsioonide, eelkõige töörihma, ülesannete parem määratlemine

68. Erinevad institutsioonid omavad ülesandeid, mis seonduvad direktiivi rakendamisega. Direktiivi artikli 28 kohaselt vastutavad liikmesriikide järelevalveasutused selliste siseriiklike sätete, millega liikmesriikides võetakse üle direktiivi sätteid, kohaldamise järelevalve eest. Artikliga 29 luuakse järelevalveasutuste töörihm ning artiklis 30 loetletakse selle ülesanded. Artikli 31 kohaselt aitab liikmesriikide valitsuste esindajatest koosnev komitee komisjoni seoses ühenduse tasandil võetavate rakendusmeetmetega (komiteemenetluse komitee).

69. Erinevate osapoolte ülesannete parema määratlemise vajadus esineb eelkõige seoses töörihmaga (selle tegevusega). Artikli 30 lõikes 1 loetletakse töörihma neli ülesannet, milleks on sisuliselt rakendamise ühtsuse

eesmärgil järelevalve teostamine direktiivi kohaldamise üle riiklikul tasandil ning arvamuste esitamine ühenduse tasandil asetleidvate arengute kohta järgmistes valdkondades: kaitse tase, õigusaktiettepanekud ja tegevusjuhendid. Kõnealune loend näitab ulatuslikku vastutust, mida töörihm andmekaitse valdkonnas omab, lisaks kinnitavad seda töörihma poolt aastate jooksul väljatöötatud dokumendid.

70. Teatistes kinnitatakse, et töörihm „etendab olulist rolli parema ja ühtsema rakendamise tagamisel”. Euroopa andmekaitseinspektor on öelduga täielikult nõus, kuid peab samas vajalikuks täpsustada mõningaid spetsiifilisi aspekte, mis on seotud töörihma ülesannetega.

71. Esiteks soovitatakse teatistes tungivalt parandada töörihma antavat panust, kuna riikide ametiasutused peaksid püüdma kohandada oma riiklikku praktikat vastavalt ühisseisukohtadele ⁽³⁰⁾ Euroopa andmekaitseinspektor tervitab kõnealuse avalduse aluseks olnud kavatsust, kuid hoiatab ülesannete osas tekkida võiva segaduse eest. Järelevalve liikmesriikides direktiivi täitmise üle (sealhulgas täitmise üle järelevalveasutuste poolt) on vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 211 komisjoni ülesandeks. Töörihma kui sõltumatut nõustajat ei saa pidada vastutavaks tema arvamuste kohaldamise eest riikide ametiasutuste poolt.

72. Teiseks peab komisjon olema teadlik enda poolt töörihmas täidetavate rollide mitmekesisusest, sest ta ei ole üksnes töörihma liige, vaid täidab ka selle sekretariaadi ülesandeid. Sekretariaadi ülesannete täitmisel peab komisjon töörihma toetama nii, et see saab sõltumatult oma tööd teha. See tähendab põhimõtteliselt kahte asja: komisjon peab eraldama vajalikud ressursid ja sekretariaat peab töörihma tegevuste sisu ja ulatuse ning töötulemuste laadi osas tegema oma tööd töörihma ja selle eesistuja suuniste kohaselt. Üldisemalt võib tõdeda, et komisjoni tegevused oma teiste ülesannete täitmisel (mis tulenevad EÜ õigusest) ei tohiks halvendada tema kättesaadavust sekretariaadina.

73. Kolmandaks võib tõdeda, et kuigi töörihm otsustab oma prioriteetidid ise, võib komisjon märkida, mida ta töörihmalt ootab ja kuidas tema meelest saab olemasolevaid ressursse kõige paremini kasutada.

74. Neljandaks kahetseb Euroopa andmekaitseinspektor, et teatistes ei esitata selget arusaama komisjoni ja töörihma vahelise rollijaotuse kohta. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub komisjoni üles esitama töörihmale dokumendi, milles selline arusaam esitatakse. Euroopa andmekaitseinspektor teeb kõnealuses dokumendis käsitletavate küsimuste osas järgmised ettepanekud:

- Komisjon võiks taotleda, et töörihm teeks tööd mitmete konkreetsete ja kindlaksmääratud küsimustega. Komisjoni taotlused peaksid tuginema selgesõnalisel strateegial, mis käsitleb töörihma ülesandeid ja prioriteete.

⁽³⁰⁾ Vaata teatise lk 10.

- Töörühm kehtestab oma prioriteetidid tööprogrammis, mis sisaldab selgesõnalisi prioriteete.
- Komisjon ja töörühm võiksid sätestada oma kokkulepped vastastikuse mõistmise memorandumis.
- Väga oluline on, et töörühm oleks direktiivi tõlgendamisse täiel määral kaasatud ja annaks sisendeid aruteludele, mis viivad direktiivi võimaliku muutmiseni.

VII. JÄRELDUSED

75. Euroopa andmekaitseinspektor jagab komisjoni kesket järeldust, et direktiivi ei tohiks lähitulevikus muuta. Kõnealust järeldust võib tugevdada, kui võtta selle aluseks samuti direktiivi laadi ja Euroopa Liidu õigusloomepoliitikat.
76. Euroopa andmekaitseinspektori argumendid on järgmised:
- Lühiajaliselt on kõige tulemuslikum teha jõupingutusi direktiivi rakendamise parandamise nimel.
 - Pikemas perspektiivis tundub direktiivi muutmine vältimatult vajalik.
 - Juba praegu tuleks kehtestada kindel tähtaeg direktiivi läbivaatamiseks, et valmistada ette ettepanekud, mis viivad nimetatud muudatuste tegemiseni. Sellise tähtaja kindlaksmääramine innustaks juba praegu alustama tulevikus tehtavate muudatuste arutamist.
77. Tulevaste muudatuste peamisteks elementideks on:
- Puudub vajadus uute põhimõtete kehtestamiseks, kuid esineb selge vajadus teist laadi halduskorralduste järele.
 - Isikuandmete igasuguse kasutamise suhtes kohaldatavate andmekaitsealaste õigusaktide laia kohaldamisala ei tohiks muuta.
 - Andmekaitsealased õigusaktid peaksid võimaldama tasakaalustatud lähenemisviisi kasutamist konkreetsetel juhtudel ning võimaldama andmekaitseasutustel prioriteete kehtestada.
 - Süsteemi tuleks täielikult kohaldada isikuandmete kasutamise suhtes õiguskaitse eesmärkidel, kuigi antud valdkonna spetsiifiliste probleemide lahendamiseks võivad vajalikuks osutuda asjakohased täiendavad meetmed.
78. Euroopa andmekaitseinspektor teeb komisjonile ettepaneku täpsustada: teatise 3. peatükis märgitud erinevate tegevuste läbiviimise ajakava; direktiivi kohaldamist käsitleva aruande esitamise tähtaega; ettenähtud tegevuste teostamise mõõtmisel kasutatavaid volitusi; viiteid sellele, kuidas toimida pikemas perspektiivis.
79. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab tehnoloogia osas võetud lähenemisviisi kui esimest olulist sammu ning teeb ettepaneku alustada pikaajalist lähenemisviisi käsitlevat arutelu, mis sisaldab muu hulgas põhimõttelist arutelu järe-

levalveühiskonna arengu küsimuses. Samuti tervitab Euroopa andmekaitseinspektor direktiivi 2002/58/EÜ käimasolevat läbivaatamist ja võimalikku vajadust spetsiifilist eeskirjade järele, mille abil käsitleda andmekaitsealaseid küsimusi, mida tekitavad uued tehnoloogiad, näiteks Internet ja RFID. Kõnealuste meetmete võtmisel tuleks arvesse võtta muutuvaid olusid tervikuna ja need peaks hõlmama pikemas perspektiivis ka direktiivi 95/46/EÜ.

80. Euroopa andmekaitseinspektor avaldab kahetsust selle üle, et teatise osas vähe tähelepanu pööratud ülemaailmsetele eraelu puutumatus ja jurisdiktsiooni küsimustele ning palub leida praktilisi lahendusi, mis ühitavad Euroopa andmesubjektide kaitsmise vajaduse Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide territoriaalsete piirangutega, sellisteks lahendusteks on: ülemaailmse andmekaitseraamistiku edasine arendamine; kolmandatele riikidele andmete edastamise erikorra edasine arendamine; jurisdiktsiooni käsitlevad rahvusvahelised lepingud või sarnased lepingud kolmandate riikidega; investeerimine ülemaailmse täitmise mehhanismidesse, nagu näiteks siduvate ettevõtlikeeskirjade kasutamine rahvusvaheliste äriühingute poolt.

Euroopa andmekaitseinspektor kutsub komisjoni üles alustama koos kõige olulisemate sidusrühmadega sellise visiooni väljatöötamist.

81. Õiguskaitse osas on Euroopa andmekaitseinspektoril komisjonile järgmised ettepanekud:
- Täiendavalt tuleb arutada mõju, mida eraõiguslike äriühingute osalemine õiguskaitsealastes tegevustes avaldab andmekaitsele.
 - Säilitada tuleb direktiivi artikli 13 kasulik mõju (*effet utile*) ning teha võimalusel ettepanekuid selliste õigusaktide vastuvõtmiseks, mille eesmärgiks on ühtlustada artiklis 13 sätestatud erandite kasutamise tingimusi ja kaitsemeetmeid.
82. Direktiivi täielik rakendamine tähendab esiteks, et tuleb tagada, et liikmesriigid täidavad täielikult enda kohustusi, mis tulenevad Euroopa õigusest, ning teiseks, et täiel määral tuleb kasutada teisi mittesiduvaid vahendeid, mis võivad osutada kasulikeks, et saavutada kõrge ja ühtlustatud andmekaitse tase. Euroopa andmekaitseinspektor palub komisjonil selgesõnaliselt märkida, kuidas ta erinevaid vahendeid kasutama hakkab ning kuidas ta eristab enda ja töörühma kohustusi.
83. Kõnealuste vahendite osas tuleb märkida järgmist:
- Teatavatel juhtudel võib olla vaja võtta ELi tasandil õigusloomealaseid erimeetmeid.
 - Komisjoni innustatakse soodustama direktiivi paremat rakendamist rikkumismenetluste abil.

- Komisjoni kutsutakse üles kasutama tõlgendavat teatist — austades samas nii töörühma kui Euroopa andmekaitseinspektori nõuandvat rolli — järgmiste küsimuste käsitlemiseks: isikuandmete määramine; vastutava andmetöötaja või volitatud andmetöötaja ülesannete määramine; kohaldatava õiguse kindlaksmääramine; eesmärgist tulenevate piirangute põhimõte ja eesmärgiga sobimatu kasutamine; töötlemise õiguslikud alused, eelkõige seoses andmesubjekti ühemõttelise nõusoleku ja huvide tasakaaluga.
 - Mittesiduvad vahendid hõlmavad vahendeid, mis tuginevad „eraelu kavandatud puutumatus” kontseptsioonile.
 - Pikemas perspektiivis võib selliste vahenditena kasutada ka järgmist: kollektiivsed hagid; hagid, mida algatavad juriidilised isikud, kelle tegevuse eesmärgiks on kaitsta teatud isikute kategooriate huvisid; vastutavate andmetöötajate kohustus teatada andmesubjektidele turvalisuse rikkumisest; sätted, mis edendavad eraelu puutumatus määrgiste kasutamist või eraelu puutumatus alaste auditite läbiviimist kolmandate isikute poolt rahvusvahelisel tasandil.
84. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub komisjoni üles esitama töörühmale dokumendi, milles esitatakse selge arusaam komisjoni ja töörühma vahelise rollijaotuse kohta ning käsitletakse järgmisi küsimusi:
- Komisjon taotlused, milles palutakse töörühmal teha tööd mitmete konkreetsete ja kindlaksmääratud küsimustega ning mis põhinevad selgesõnalisel strateegial, mis käsitleb töörühma ülesandeid ja prioriteete.
 - Võimalus sõlmida kokkulepe vastastikuse mõistmise memorandumis.
 - Töörühma täielik kaasatus direktiivi tõlgendamisse ja aruteludesse, mis viivad direktiivi võimaliku muutmiseni.
85. Nõuetekohaselt tuleb arvesse võtta reformilepingu jõustumise tagajärge, et tagada direktiivis sisalduvate andmekaitsealaste põhimõtete võimalikult laialdane kohaldamine. Euroopa andmekaitseinspektor on ettepanekud esitanud kirjas, mis saadeti VVK eesistujale.

Brüssel, 25. juuli 2007

Peter HUSTINX
Euroopa andmekaitseinspektor