

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks

(2011/C 181/02)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

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

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 7 ja 8,

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

võttes arvesse taotlust arvamuse esitamiseks kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määruse (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutuses ning selliste andmete vaba liikumise kohta) artikli 28 lõikega 2 ⁽²⁾,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

I.1. Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteerimine

2. veebruaril 2011 võttis komisjon vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi „ettepanek”) ⁽³⁾. Ettepanek saadeti samal päeval Euroopa andmekaitseinspektorile konsulteerimiseks.
- Euroopa andmekaitseinspektor on rahul, et komisjon temaga konsulteerib. Euroopa andmekaitseinspektorile anti võimalus mitteametlike märkuste esitamiseks juba enne ettepaneku vastuvõtmist. Mõnda märkust on ettepanekus arvestatud ja Euroopa andmekaitseinspektor nendib, et ettepanekus on tugevdatud üleilmse mõjuga andmekaitseabinõusid. Ent mitmes küsimuses on endiselt probleeme, eriti seoses isikuandmete kogumise ulatuse ja eesmärkidega.

I.2. Ettepaneku kontekst

- ELis on arutletud võimaliku broneeringuinfo süsteemi üle juba alates 2007. aastast, kui komisjon võttis selles küsimuses vastu ettepaneku nõukogu raamotsuse kohta ⁽⁴⁾. ELi broneeringuinfo süsteemi põhieesmärk on kehtestada süsteem, mis kohustab ELi ja kolmandate riikide vahelisi lende opereerivaid lennuettevõtjaid edastama broneeringuinfo kõikide reisijate kohta pädevatele asutustele eesmärgiga ennetada, avastada ja uurida terroriakte ning raskeid kuritegusid ja võtta nende eest vastutusele. Andmed tsentraliseeriks ja neid analüüsiks broneeringuinfo üksused ja analüüsi tulemus edastatakse iga liikmesriigi pädevale asutusele.
- Euroopa andmekaitseinspektor on alates 2007. aastast tähelepanelikult jälginud võimaliku ELi broneeringuinfo süsteemiga seotud arengusuundi paralleelselt kolmandate riikide broneeringuinfosüsteemide arenguga. 20. detsembril 2007 võttis Euroopa andmekaitseinspektor vastu arvamuse komisjoni kõnealuse ettepaneku kohta ⁽⁵⁾. Paljudel edaspidistel juhtudel on mitte üksnes Euroopa andmekaitseinspektor vaid ka artikli 29 alusel asutatud töörihm ⁽⁶⁾ teinud järjekindlalt märkusi selle kohta, kas broneeringuinfo töötlemine õiguskaitse eesmärgil on kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete ning muude oluliste andmekaitseabinõudega.
- Peamine probleem, mille Euroopa andmekaitseinspektor on järjekindlalt tõstatanud, keskendub selle põhjendamisele, kas Euroopa broneeringuinfo süsteem on vajalik lisaks mitmele teisele töövahendile, mis võimaldavad töödelda isikuandmeid õiguskaitse eesmärgil.
- Euroopa andmekaitseinspektor tunnustab, et võrreldes eelmise versiooniga, mille kohta ta arvamust avaldas, on käesolev ettepanek andmekaitse seisukohalt märgatavalt parem. Edasiminekuks on eriti märgatavad ettepaneku kohaldamisala, eri sidusrühmade rolli määratluse (broneeringuinfo üksused), tundlike andmete töötlemise välistamise, üleminekuperioidita tõukesüsteemile ⁽⁷⁾ ülemineku ja andmete säilitamise piiramise osas.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 654 lõplik.

⁽⁵⁾ Euroopa andmekaitseinspektori 20. detsembri 2007. aasta arvamus ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel (ELT C 110, 1.5.2008, lk 1).

⁽⁶⁾ — 19. oktoobri 2010. aasta arvamus broneeringuinfo kolmandate riikidele edastamist käsitleva üldise lähenemisviisi kohta, kättesaadav: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— artikli 29 alusel asutatud töörihma arvamustega saab tutvuda järgmise lingi kaudu: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽⁷⁾ See tähendab, et broneeringuinfot aktiivselt edastavad lennuettevõtjad ja ametiasutused ei „tõmba” neid otsepoorduse teel lennuettevõtja andmebaasist.

⁽¹⁾ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

⁽²⁾ EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 32 lõplik.

7. Samuti kiidab Euroopa andmekaitseinspektor heaks arengusuunad ELi broneeringuinfo süsteemi vajalikkuse põhjuste mõju hindamisel. Kuigi süsteemi vajalikkust püütakse igati põhjendada, ei pea Euroopa andmekaitseinspektor uusi põhjendusi süsteemi väljatöötamiseks siiski veenvaks, eriti selles osas, mis on seotud kõikide reisijate massilise eelneva hindamisega. Vajalikkust ja proportsionaalsust analüüsitakse allpool II peatükis. III peatükis keskendutakse ettepaneku konkreetsematele aspektidele.

II. ETTEPANEKU VAJALIKKUS JA PROPORSIONAALSUS

II.1. Sissejuhatavad märkused vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta

8. Broneeringuinfo süsteemi arendamise absoluutne eeltingimus on andmete töötlemise vajalikkuse ja proportsionaalsuse tõendamine. Euroopa andmekaitseinspektor on juba mitmel korral, eriti seoses direktiivi 2006/24/EÜ (andmete säilitamise direktiiv) võimaliku läbivaatamisega rõhutanud asjaolu, et suurte andmevoogude töötlemise või säilitamise vajalikkus peab tuginema *kasutamise* ja *tulemuste* vahelise suhte selgel tõendamisel ja võimaldama vältimatut tingimustena hinnata, kas võrreldavate tulemusteni oleks jõutud teiste, vähem eraelusse sekkuvate vahenditega ⁽¹⁾.

9. Süsteemi õigustamise eesmärgil sisaldab ettepanek ja eriti selle mõjuhindang laiahaardelisi dokumente ja juriidilisi põhjendusi, mille eesmärk on kinnitada nii süsteemi vajalikkust kui ka selle vastavust andmekaitseõuetele. Minnakse veelgi kaugemale ja väidetakse, et süsteem loob andmekaitsestandardite ühtlustamise kaudu lisandväärtust.

10. Pärast nende elementide analüüsimist jõudis Euroopa andmekaitseinspektor järeldusele, et ettepanek selle praeguses sisus ei vasta vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuetele, mis on sätestatud ELi põhiõiguste harta artiklis 8, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 16. Sellele järeldusele jõudmise arutluskäik esitatakse järgmistes lõikudes.

II.2. Komisjoni esitatud dokumendid ja statistilised andmed

11. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et mõjuhindang sisaldab laiaulatuslikke selgitusi ja statistilisi andmeid ettepaneku põhjendamiseks. Paraku ei ole need elemendid veenvad. Näiteks on ettepaneku mõjuhindangus terrorismiohu ja raskete kuritegude kirjelduses ja seletuskirjas ⁽²⁾ välja toodud, et 2007. aastal pandi liikmesriikides

100 000 elaniku kohta toime 14 000 kuritegu. Kuigi see arv on muljetavaldav, on selle taga liigitamata kuriteod ning seda ei saa võtta põhjendusena, et õigustada ettepanekut, mis on suunatud ainult teatud liiki raskete ja rahvusvaheliste kuritegude ning terrorismi vastu võitlemisele. Teise näitena ei ole Euroopa andmekaitseinspektori arvates põhjendatud viide aruandele uimastiprobleemide kohta, sidumata statistilisi andmeid ettepanekus käsitletud asjaomase uimastikaubanduse liigiga. Sama kehtib ka kuritegude tagajärgede väljatoomise kohta, mis puhul viidatakse varastatud omandi väärtusele ning ohvritele avaldatud psühholoogilisele ja füüsilisele mõjule, mille puhul on tegemist andmetega, mis ei ole ettepaneku eesmärgiga otseselt seotud.

12. Viimase näitena on mõjuhindangus väidetud, et Belgia „teatas, et 95 % kõigist 2009. aastal toimunud uimastite arestimistest võlgnesid tänu ainult või peamiselt broneeringuinfo töötlemisele”. Siinkohal tuleb siiski rõhutada, et Belgias ei ole (veel) sellist süsteemset broneeringuinfo süsteemi rakendatud, mis oleks ettepanekus kavandatud süsteemiga võrreldav. See võib tähendada, et broneeringuinfo võib olla kasu teatud juhtudel, ning seda Euroopa andmekaitseinspektor ei vaidlusta. Pigem tõstatatakse tõsiseid andmekaitseprobleeme andmete laialdane kogumine kõikide reisijate süstemaatilise hindamise eesmärgil.

13. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei ole piisavalt asjakohast ja täpset taustateavet, mis tõestaks õigusakti vajalikkust.

II.3. Tingimused põhiõiguse piiramiseks

14. Kuigi dokumendis tunnistatakse andmetöötlust käsitlevate meetmete seotust harta, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 16, on selles otseselt viidatud üksnes selliste õiguste võimalikule piiramisele ning rahuldutakse järeldusega, et „kuna meetmeid kavandatakse, et võidelda terrorismi ja teiste raskete kuritegudega, mida hõlmab seadusandlik akt, on need selgelt vastavuses selliste nõuetega tingimusel, et nad on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja vastavad proportsionaalsuse põhimõttele” ⁽³⁾. Samas pole esitatud selget tõendust selle kohta, et meetmed on olulised ja vähem sekkuvaid alternatiive ei ole.

15. Selles mõttes ei tähenda asjaolu, et proportsionaalsuskalutlustel on välja jäetud algselt küll kavandatud täiendavad eesmärgid, nagu ebaseadusliku sisserände vastu võitlemine, lennukelu nimekiri ning terviseohutus, seda, et broneeringuinfo töötlemise piiramine raskete kuritegude ja terrorismiga on väiksema sekkumise tõttu *de facto* proportsionaalne. Samuti ei ole hinnatud võimalust piirata süsteemi terrorismi vastu võitlemiseks, et see ei hõlmaks teisi

⁽¹⁾ Vt Peter Hustinx'i kõnet „The moment of truth for the Data Retention Directive” 3. detsembril 2010 Brüsselis toimunud konverentsil „Taking on the Data Retention Directive”, millega saab tutvuda aadressil: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_EN.pdf

⁽²⁾ Mõjuhindangu alajaotus 2.1.1 ja seletuskirja punkti 1 esimene lõik.

⁽³⁾ Mõjuhindang, alajaotuse 3.2 teine lõik.

kuritegusid, nagu nähti ette varasemates broneeringuinfo süsteemides, eriti Austraalia eelmises broneeringuinfo süsteemis. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et varasemas süsteemis, mille kohta artikli 29 alusel loodud töörühm võttis 2004. aastal vastu positiivse otsuse, piiridusid eesmärgid „nende reisijate kindlakstegemiseks, kes võivad tekitada terrorismiohtu või sellega seotud kuritegevust”⁽¹⁾. Samuti nägi Austraalia süsteem ette broneeringuinfo säilitamist ainult selliste konkreetsete reisijate puhul, kes võisid kujutada endast konkreetset ohtu⁽²⁾.

16. Lisaks on andmesubjektide jälgimise ennustatavuse seisukohalt kahtlane, kas komisjoni ettepanek vastab põhjendatud õigusliku aluse nõuetele kooskõlas ELi õigusega: reisijate hindamist (eelmises sõnastuses „riskihindamist”) tehakse pidevalt muutuvate ja läbipaistmatute kriteeriumide alusel. Nagu tekstis on sõnaselgelt väljendatud, ei ole süsteemi peaesmärk tavapärase piirikontrolli, vaid kriminaalluure⁽³⁾ ning selliste isikute kinnipidamine, kes ei ole kahtlusalused enne, kui nad kuriteo toime panevad. Sellise süsteemi arendamine Euroopa tasandil, millega kaasneb kõikide reisijate andmete kogumine ja otsuste tegemine mitteteadaolevate ja muutuvate kriteeriumide alusel, tõstatab tõsisemaid küsimusi läbipaistvusest ja proportsionaalsusest.
17. Ainus eesmärk, mis võiks Euroopa andmekaitseinspektori arvates vastata läbipaistvuse ja proportsionaalsuse nõuetele, oleks broneeringuinfo kasutamine juhtumipõhiselt, nagu seda kirjeldatakse artikli 4 lõike 2 punktis c, kuid ainult tõsise ja konkreetse ohu korral, mille kohta on kehtestatud konkreetsed näitajad.

II.4. Funktsioonide laiendamise risk

18. Artikli 4 lõike 2 punktis b on sätestatud, et broneeringuinfo üksus võib reisijaid hinnata ning võrrelda selle tegevuse käigus broneeringuinfo andmeid teiste asjaomaste andmebaasidega, nagu on määratletud artikli 4 lõike 2 punktis b. Selles sättes ei ole määratletud, millised on asjakohased andmebaasid. Seega ei ole meede prognoositav, nagu on

⁽¹⁾ *Opinion 1/2004 of 16 January 2004 on the level of protection ensured in Australia for the transmission of Passenger Name Record data from airlines*, WP85.

⁽²⁾ Artikli 29 alusel asutatud töörühma arvamuses on täiendavalt selgitatud, et „broneeringuinfo säilitamisega seoses ei ole tollil seaduslikku kohustust broneeringuinfot säilitada. Samamoodi ei ole tollil seadusega keelatud neid andmeid salvestada. Nende reisijate broneeringuinfot, keda hinnatakse automaatse profiilanalüüsi tarkvara abil ning kes loetakse väheohtlikuks (95–97 % kõikidest reisijatest), ei säilitata ning nende broneeringuinfot ei registreerita. Seega kohaldab toll nende andmete suhtes üldist mittesäilitamise põhimõtet. Nende 0,05–0,1 % reisijate puhul, kes saadetakse tolli täiendavaks hindamiseks, säilitatakse ajutiselt lennuettevõtja broneeringuinfo, kuid piirikontrolli hindamisotsuse saamiseni neid ei salvestata. Pärast otsuse tegemist kustutatakse nende broneeringuinfo asjaomase ametkondliku hindamisüksuse tolliametniku arvtutist ja seda ei sisestata Austraalia andmebaasi.”

⁽³⁾ Seletuskiri, punkt 1. Ettepaneku taust, kooskõla ELi muude tegevus- põhimõtete ja eesmärkidega.

ette nähtud harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Peale selle kerkib sätte puhul küsimus selle vastavusest otstarbe piiramise põhimõttele: Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks välistada näiteks selline andmebaas nagu Eurodac, mis on välja töötatud teistel eesmärkidel⁽⁴⁾. Peale selle peaks see olema võimalik ainult erivajaduse korral, konkreetsetel juhtudel, kui pärast kuriteo toimepanekut esineb isiku suhtes eelnev kahtlus. Näiteks oleks üleliigne ja ebaproportsionaalne võrrelda viisainfosüsteemi⁽⁵⁾ andmebaasi kavakindlalt kogu broneeringuinfoga.

II.5. Ettepaneku lisandväärus seoses andmekaitsega

19. Idee, mille kohaselt ettepanek edendab andmekaitset, sätestades ühtlustatud raamistiku üksikisikute õiguste osas, on kaheldava väärtusega. Euroopa andmekaitseinspektor on arvamusel, et kui süsteemi vajalikkuses ja proportsionaalsuses on selgusele jõutud, aitavad õiguskindlust suurendada ELi ühtsed standardid, sealhulgas andmekaitse osas. Kuid ettepaneku praeguse sõnastuse deklaratiivse osa põhjenduses 28 on märgitud, et „käesolev direktiiv ei piira liikmesriikide võimalust näha oma õigusaktide alusel ette süsteemi siselende käsitleva broneeringuinfo kogumiseks ja käsitlemiseks muudel eesmärkidel kui käesolevas direktiivis sätestatud või muudelt veoettevõtjalt kui direktiivis sätestatud [...]”.
20. Seega on ettepaneku ühtlustav mõju väike. See võib hõlmata andmesubjektide õigusi, aga mitte otstarbe piiramist, ning võib eeldada, et selle sõnastuse kohaselt jätkatakse näiteks ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks kasutatavate süsteemide kasutamist ka uue direktiivi alusel.
21. See tähendab, et ühelt poolt jäävad püsima mõned erinevused liikmesriikide vahel, kes on broneeringuinfosüsteemi juba välja arendanud, ja teiselt poolt suurema hulga liikmesriikide vahel, kes broneeringuinfot süstemaatiliselt ei kogu (21 liikmesriiki 27st), kuid kelle jaoks see muutub kohustuslikuks. Seda arvesse võttes on lisandväärtuse teke andmekaitse aspektist vaadatuna Euroopa andmekaitseinspektori arvates väga küsitav.

⁽⁴⁾ Eurodac-süsteemi eesmärk on „aidata määrata, milline liikmesriik on Dublini konventsiooni kohaselt kohustatud läbi vaatama liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse, ja hõlbustama muul viisil Dublini konventsiooni kohaldamist käesolevas määruses sätestatud tingimuste alusel” kooskõlas 11. detsembri 2000. aasta nõukogu määruse (EÜ) nr 2725/2000 (mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil (EÜT L 316, 15.12.2000, lk 1)) artikli 1 lõikega 1.

⁽⁵⁾ „VISi eesmärk on parandada ühise viisapoliitika rakendamist, konsulaarkoostööd ning viisasad väljastavate keskasutuste vahelist konsulteerimist, lihtsustades taotlusi ja nende suhtes tehtud otsuseid käsitleva teabe vahetamist liikmesriikide vahel,” kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 767/2008 (mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta – VIS-määrus (ELT L 218, 13.8.2008, lk 60)) artikliga 2.

22. Vastupidi, deklaratiivse osa põhjenduse 28 tagajärjed toovad kaasa otstarbe piiramise põhimõtte raske rikkumise. Euroopa andmekaitseinspektori arvates tuleks ettepanekus sõnaselgelt sätestada, et broneeringuinfot ei tohi kasutada muudel eesmärkidel.

23. Euroopa andmekaitseinspektor jõuab samasugusele järeldusele, nagu jõuti andmete säilitamise direktiivi hindamisel: mõlemal juhul kaasneb puuduva tegeliku ühtlustamisega puuduv õiguskindlus. Lisaks muutub täiendav isikuandmete kogumine ja töötlemine kohustuslikuks kõikidele liikmesriikidele, kus tegelikku vajadust süsteemi järele ei ole veel tekkinud.

II.6. Seos teatisega, milles käsitletakse teabehaldust vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal

24. Ühtlasi juhib Euroopa andmekaitseinspektor tähelepanu sellele, et broneeringuinfo on seotud kõikide ELi teabevahetuse haldamist käsitlevate õigusaktide jätkuva üldise hindamisega, mille komisjon algatas 2010. aasta jaanuaris ning arendas edasi hiljutises teatises „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal”⁽¹⁾. Sellel on selge seos praeguse aruteluga Euroopa infohaldusstrateegia üle. Sellega seoses leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et ELi broneeringuinfo vajadust hinnates tuleks arvesse võtta praeguse töö tulemusi Euroopa teabevahetuse mudeli väljatöötamisel, mis peaks valmima 2012. aastal.

25. Seda silmas pidades ning arvestades ettepaneku ning eriti selle mõjuhinnangu nõrkusi, leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et sellistel juhtudel nagu käesolev juhtum, kus ettepaneku sisu mõjutab põhiõigust eraelu puutumatusel ja andmete kaitsele, on vaja eraldi mõjuhinnangut eraelu puutumatusel ja andmekaitse kohta. Üldisest mõjuhinnangust ei piisa.

III. KONKREETSED MÄRKUSED

III.1. Kohaldamisala

26. Terroriakti, raske kuriteo ja raske rahvusvahelise kuriteo mõisted on määratletud ettepaneku artikli 2 punktides g, h ja i. Euroopa andmekaitseinspektor tunneb heameelt selle üle, et mõisteid – ja nende raame – on täpsustatud, tuues välja erinevuse raske kuriteo ja raske rahvusvahelise kuriteo vahel. See eristamine on eriti tervitatav, sest sellega kaasneb isikuandmete erinev töötlemine, mis välistab etteantud kriteeriumide alusel hindamise raskete kuritegude puhul, mis ei ole rahvusvahelised.

27. Kuid raske kuriteo mõiste on Euroopa andmekaitseinspektori arvates siiski liiga lai. Seda tunnustatakse ka ettepanekus, kus on märgitud, et liikmesriigid võivad siiski välja jätta *kergemad süüteod*, mis kuuluvad raskete kuritegude määratluse alla⁽²⁾, kuid see ei oleks kooskõlas proportsio-

naalsuse põhimõttega. Selline sõnastus tähendab, et ettepanekus esitatud määratlus võib samahästi hõlmata ka kergemaid süütegusid, mille andmete töötlemine oleks ebaproportsionaalne. Ei ole selge, mida kerge süütegu täpsemalt peaks hõlmama. Selle asemel, et jätta kohaldamisala kitsendamise liikmesriikide pädevusse, tuleks Euroopa andmekaitseinspektori arvates ettepanekus sõnaselgelt üles lugeda kõik süüteod, mis kuuluvad selle kohaldamisalasse, ning need, mis tuleks välja jätta seetõttu, et need loetakse kerge- teks ja nad ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele.

28. Sama probleem esineb ka artikli 5 lõikes 5 lahtiseks jäetud võimaluse puhul töödelda mis tahes süüteoga seotud andmeid, kui need avastatakse jõustamismeetmete käigus, ning põhjenduses 28 nimetatud võimaluse puhul laiendada kohaldamisala teistele eesmärkidele, mida ettepanekus ei ole ette nähtud, või teistele vedajatele.

29. Euroopa andmekaitseinspektorile teeb muret ka artiklis 17 ette nähtud võimalus lisada broneeringuinfot koguvate liikmesriikide kogemuse valguses direktiivi reguleerimisalasse ka siselennud. Broneeringuinfosüsteemi selline laienemine võib ohustada inimeste põhiõigusi isegi rohkem ning seda ei tohiks kavandada enne asjakohast analüüsi, mis sisaldaks põhjalikku mõju hindamist.

30. Lõpetuseks, kohaldamisala lahtiseks jätmise ning liikmesriikidele võimaluse andmine eesmärgi laiendamiseks on vastuolus nõudega, et andmeid võib koguda ainult kindlaks määratud ja konkreetsetel eesmärkidel.

III.2. Broneeringuinfo üksused

31. Broneeringuinfo üksuste roll ja broneeringuinfo töötlemisega seotud kaitseabinõud tõstatavad konkreetseid küsimusi, eriti seetõttu, et broneeringuinfo üksused saavad lennuettevõtjatelt kõikide reisijate andmed ning ettepaneku teksti kohaselt on neil suured volitused selliste andmete töötlemiseks. See hõlmab kuriteos mittekahlustatud reisijate käitumise hindamist ning võimalust võrrelda broneeringuinfo andmeid kindlaks määramata andmebaasidega⁽³⁾. Euroopa andmekaitseinspektor nendib, et ettepanekuga on küll ette nähtud piiratud juurdepääsu tingimused, ent arvestades broneeringuinfo üksuste laialdasi volitusi ei piisa tema arvates ainult sellistest tingimustest.

32. Esiteks jääb ebaselgeks broneeringuinfo üksuseks nimetatud asutuse olemus ja ülesehitus. Ettepanekus on nimetatud võimalust, mille kohaselt töötajaid võivad lähetada pädevad valitsusasutused, kuid sellega ei ole ette nähtud ühtegi garantiid broneeringuinfo üksuse töötajate pädevuse ja

⁽¹⁾ KOM(2010) 385 lõplik.

⁽²⁾ Nagu on viidatud nõukogu raamotsustes 2008/841/JSK ja 2002/584/JSK.

⁽³⁾ Broneeringuinfo üksuste kohta vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 20. detsembri 2007. aasta arvamust.

ametieetikaga seoses. Arvestades broneeringuinfo üksuste töödeldavate andmete tundlikku iseloomu, soovib Euroopa andmekaitseinspektor sellised nõuded direktiivi teksti lisada.

33. Teiseks on ettepanekuga ette nähtud võimalus, et mitu liikmesriiki võivad määrata või sisse seada ühise broneeringuinfo üksuse. See tekitab andmete väärkasutamise ja edastamise riski väljaspool ettepaneku tingimusi. Euroopa andmekaitseinspektor mõistab, et tõhususe eesmärgil on jõudude ühendamine põhjendatud, eriti väiksemate liikmesriikide puhul, ent soovib lisada teksti tingimused selle võimaluse kasutamiseks. Need tingimused peaks käsitlema koostööd pädevate asutustega ja kontrollimist, eriti selles osas, mis on seotud järelevalve eest vastutava andmekaitseasutusega ning andmekaitsesubjektide õiguste kasutamisega, sest ühe broneeringuinfo üksuse üle võivad järelevalvet teostada mitu pädevat asutust.
34. Eelnimetatud elementidega seondub funktsioonide laiendamise risk, eriti seoses nende töötajate kvaliteediga, kes on pädevad andmeid analüüsima, ning ühe broneeringuinfo üksuse n-õ jagamisega mitme liikmesriigi vahel.
35. Kolmandaks seab Euroopa andmekaitseinspektor kahtluse alla kuritarvitamise vältimiseks kavandatud abinõud. Registreerimiskohustus on tervitatav, ent sellest ei piisa. Enesekontrollile peaks lisanduma väliskontroll, mis on rohkem struktureeritud. Euroopa andmekaitseinspektor soovib korraldada süsteemseid auditeid iga nelja aasta tagant. Välja tuleb töötada igakülgset turvaeeskirjad ja need igas broneeringuinfo üksuses horisontaalselt kehtestada.

III.3. Teabevahetus liikmesriikide vahel

36. Ettepaneku artikli 7 on ette nähtud mitu stsenaariumi andmete vahetamiseks broneeringuinfo üksuste vahel tavapärasel olukorras või liikmesriigi pädevate asutuste vahel erandlikes olukordades. Tingimused on samuti karmimad olenevalt sellest, kas taotletakse juurdepääsu artikli 9 lõikes 1 ettenähtud andmebaasile, kus säilitatakse andmeid esimesed 30 päeva, või artikli 9 lõikes 2 nimetatud andmebaasile, kus säilitatakse andmeid veel viis aastat.
37. Kui juurdepääsutaotlus ei mahu tavamenetluse raamidesse, on juurdepääsutingimused karmimad. Ent Euroopa andmekaitseinspektor juhib tähelepanu sellele, et kasutatud sõnastus tekitab segadust: artikli 7 lõiget 2 kohaldatakse „konkreetsel juhul [...] terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks või nende eest vastutusele võtmiseks“; artikli 7 lõikes 3 on märgitud infoga tutvumine „erakorralistel asjaoludel, reageerides konkreetsele ohule või teostades konkreetset uurimist või esitades konkreetset süüdistust seoses terroriaktide või raskete kuritegudega“; samas on artikli 7 lõikes 4 nimetatud info taotlemise juhte „avalikku julgeolekut ähvardava vahetu ja tõsise ohu ennetamiseks“ ning artikli 7 lõikes 5 nimetatakse

infoga tutvumist „reageerimiseks terroriaktide või raskete kuritegudega seonduvale konkreetsele ja tegelikule ohule“. Sõltuvalt nendest kriteeriumidest erinevad eri sidusrühmade juurdepääsutingimused andmebaasidele. Kuid erinevus konkreetse ohu, vahetu ja tõsise ohu ning konkreetse ja tegeliku ohu vahel ei ole selge. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab vajadust määratleda veelgi täpsemalt tingimused, mille alusel lubatakse andmeid edastada.

III.4. Kohaldatavad õigusaktid

38. Ettepanekus viidatakse andmekaitse põhimõtete õigusliku alusena nõukogu raamotsusele 2008/977/JSK ning selles laiendatakse raamotsuse kohaldamisala siseriiklikule andmetöötlemisele.
39. Euroopa andmekaitseinspektor tõi juba 2007. aastal⁽¹⁾ välja raamotsuse vajakajäämised andmesubjektide õiguste osas. Elementide seas, mis raamotsusest puuduvad, on eeskätt nõuded andmesubjektile antavale teabele juhul, kui taotletakse juurdepääsu tema andmetele: teavet tuleb anda arusaadavas vormis, ära tuleb näidata töötlemise eesmärk ning kui otsest juurdepääsu ei anta, on edasikaebamise korral andmekaitseasutusele vaja määratleda tõhusamad kaitseabinõud.
40. Raamotsusele viitamisel on mõju ka selle andmekaitseasutuse kindlaksmääramisele, kes oleks pädev kontrollima tulevase direktiivi kohaldamist, sest see ei pruugi olla sama andmekaitseasutus, kes on pädev (endise) esimese samba küsimustes. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei saa Lissaboni lepingu vastuvõtmise järel piirduda ainult raamotsusele toetumisega, sest praegu on üks peaesmarke õigusraamistiku kohandamine, et tagada kõrge ja ühtlustatud kaitsetase kõikide (endiste) sammaste lõikes. Ta leiab, et ettepanek vajab lisasätteid, mis täiendaksid viitamist nõukogu raamotsusele selles osas, kus on leitud vajakajäämisi, eriti seoses isikuandmetele juurdepääsu tingimustega.
41. Need probleemid tõstatuvad täie jõuga ka sätete puhul, milles on käsitletud andmete üleandmist kolmandatele riikidele. Ettepanekus viidatakse raamotsuse artikli 13 lõike 3 punktile ii, millega on hõlmatud üldised erandid andmekaitse abinõude osas: eriti taganetakse selles piisavusnõudest „ülekaalukate õiguspärase huvide, eelkõige oluliste üldiste huvide tõttu“. Erandi sõnastus on väga segane ja kui seda üldiselt tõlgendada, võiks seda kohaldada paljude broneeringuinfo töötlemise juhtude suhtes. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et ettepanekuga tuleks selgelt ennetada raamotsuste erandite kohaldamist broneeringuinfo töötlemise kontekstis ja jääda kindlaks rangele piisavuse hindamise nõudele.

⁽¹⁾ Euroopa andmekaitseinspektori kolmas arvamus 27. aprillist 2007 ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta (ELT C 139, 23.6.2007, lk 1).

III.5. Andmete säilitamine

42. Ettepanekuga on ette nähtud 30-päevane andmete säilitamise periood, millele lisandub viieaastane täiendav arhiveerimise periood. Dokumendi eelmiste versioonidega võrreldes, millega nähti ette andmete säilitamine kuni viis ja siis veel kaheksa aastat, on säilitamisperioodi oluliselt lühendatud.
43. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab esmase säilitamisperioodi lühendamise 30 päevani heaks. Ent sellele vaatamata seab ta kahtluse alla täiendava viieaastase säilitamisperioodi: talle ei ole selge, kas selliseid andmeid on vaja edasi hoida kujul, mis võimaldab isikuid tuvastada.
44. Samuti toob ta välja tekstis oleva terminoloogilise probleemi, millel on olulised õiguslikud tagajärjed: artikli 9 lõikes 2 on sätestatud, et kõik andmeväljad, mis võiksid reisija paljastada, muudetakse ning seega on andmed anonüümsed. Kuid edaspidi on tekstis märgitud, et täielikule broneeringuinfole on siiski võimalik juurde pääseda. Kui see on võimalik, tähendab see seda, et broneeringuinfo andmeid ei ole kunagi täielikult anonüümseks muudetud: andmeväljade muutmisele vaatamata jäävad need tuvastatavaks. Selle tagajärjel on andmekaitseraamistik endiselt täielikult kohaldatav, mis tõstatab põhiküsimuse kõikide reisijate tuvastamist võimaldavate andmete viieks aastaks säilitamise vajalikkusest ja proportsionaalsusest.
45. Euroopa andmekaitseinspektor soovib ettepaneku ümber sõnastada, pidades silmas tegeliku anonüümsuse tagamise põhimõtet, mis ei võimalda andmete abil uuesti isikuid tuvastada, ning see tähendab, et tagasiulatuvat uurimist ei tohi lubada. Siiski võiks selliseid andmeid kasutada, kuid üksnes üldisteks luure-eesmärkideks vastavalt terrorismi ja kaasnevate kuritegude seaduspära kindlakstegemisele rändevoo-gudes. Seda tuleks eristada andmete tuvastataval kujul säilitamisest (konkreetsed kaitseabinõusid rakendades) juhtumite korral, mis on andnud alust konkreetseks kahtlustuseks.

III.6. Broneeringuinfo andmete loetelu

46. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab heaks asjaolu, et töödeldavate andmete loetelu ei sisalda tundlikke andmeid. Kuid ta rõhutab, et ettepanekuga on siiski ette nähtud võimalus selliste andmete saatmiseks broneeringuinfo üksusele, kes on seejärel kohustatud need kustutatama (artikli 4 lõige 1, artikkel 11). Ettepaneku sõnastusest ei selgu, kas broneeringuinfo üksused on kohustatud rutiinselt välja filtreerima lennuettevõtjate saadetud tundlikud andmed või peaksid nad tegema seda erandjuhtudel, kui lennuettevõtja on need saatnud ekslikult. Euroopa andmekaitseinspektor soovib muuta teksti sellisel, et oleks selge, et lennuettevõtjad andmetöötluse algallikana ei peaks tundlikke andmeid saatma.
47. Peale tundlike andmete järgib edastatavate andmete loetelu valdavas osas USA broneeringuinfo andmete loetelu, mida

artikli 29 alusel asutatud töörühm⁽¹⁾ on oma mitmes arvamuses kritiseerinud kui liiga laialatuslikku. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et loetelu tuleks lühendada kooskõlas töörühma arvamusega ning kõiki täiendusi tuleks asjakohaselt põhjendada. Eriti hõlmab see välja „üldised märkused”, mis tuleks loetelust välja jätta.

III.7. Automaatsed individuaalsed otsused

48. Kooskõlas artikli 4 lõike 2 punktidega a ja b võib isikute hindamisega eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumide või asjakohaste andmebaaside alusel kaasneda automaatne töötlemine, kuid sel teel saadud tulemused tuleks läbi vaadata üksikhaaval mitteautomaatsel viisil.
49. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab teksti uude versiooni sisseviidud täpsustused heaks. Sätte eelmise sõnastuse mitmetähenduslikkus automaatsete otsuste osas, mille „õiguslik mõju isikule on negatiivne või mis teda oluliselt mõjutab (...)” on asendatud ühemõttelisema sõnastusega. Nüüd on selge, et iga positiivne tulemus vaadatakse eraldi läbi.
50. Uues versioonis on selgelt sätestatud ka see, et hindamine ei tohi ühelgi tingimusel põhineda inimese rassilisel või etnilisel päritolul, usulistel või filosoofilistel tõekspidamistel, poliitilistel seisukohtadel, kuuluvusel ametiühingusse ning tervislikul seisundil või seksuaalelul. Teisisõnu, Euroopa andmekaitseinspektor saab uuest sõnastusest aru nii, et ühtegi otsust ei tohi teha tundlike andmete põhjal, isegi osaliselt mitte. See on kooskõlas sättega, mille alusel broneeringuinfo üksused ei tohi tundlike andmeid töödelda, ja ka see on tervitatav.

III.8. Läbivaatamine ja statistilised andmed

51. Euroopa andmekaitseinspektor peab äärmiselt oluliseks, et direktiivi rakendamist hinnataks põhjalikult, nagu on ette nähtud artikliga 17. Ta leiab, et läbivaatamise käigus ei tohiks hinnata üksnes üldist vastavust andmekaitsestandarditele, vaid olulisem on konkreetsemalt hinnata, kas broneeringuinfo süsteemid kujutavad endast vajalikku meedet. Selles mängivad olulist rolli artiklis 18 nimetatud statistilised andmed. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et sellised andmed peaksid hõlmama eelnõus ettenähtud õiguskaitsemeetmete arvu, kuid ka kehtivate süüdimõistvate otsuste arvu, mis tulenevad kas meetmete võtmisest või mitte. Need andmed on olulised selleks, et läbivaatamise tulemus oleks veenev.

III.9. Seos muude õigusaktidega

52. Ettepanek ei mõjuta kolmandate riikidega sõlmitud lepinguid (artikkel 19). Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et see säte peaks selgemini viitama üleilmsele raamistikule, milles sätestatakse ühtlustatud andmekaitseabinõud

⁽¹⁾ *Opinion of 23 June 2003 on the Level of Protection ensured in the United States for the Transfer of Passengers' Data*, WP78. Töörühma arvamuse ja edasiste arvamustega selles küsimuses saab tutvuda aadressil: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

broneeringuinfo vallas ELis ja mujal, nagu nõuab Euroopa Parlament ning nagu komisjon on kavandanud oma 21. septembril 2010 avaldatud teatises „Broneeringuinfo kolmandatele riikidele edastamist käsitleva üldise lähenemise viisi kohta”.

53. Seda arvestades ei peaks lepingud kolmandate riikidega sisaldama sätteid, mis ei vasta direktiivis sätestatud andmekaitse alammääradele. See on hetkel eriti oluline, kuna üleilmse ja ühtlustatud raamistiku kehtestamiseks on uuesti läbiarutamisel lepinguid Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Kanadaga.

IV. KOKKUVÕTE

54. ELi broneeringuinfo süsteemi arendamine koos läbirääkimiste pidamisega kolmandate riikidega broneeringuinfo lepingute sõlmimiseks on kujunenud pikaleveninud projektiks. Euroopa andmekaitseinspektor nendib, et võrreldes 2007. aasta nõukogu raamotsuse ettepanekuga ELi broneeringuinfo kasutamise kohta on eelnõu teksti silmnähtavalt parandatud. Lisatud on andmekaitseabinõud, võttes arvesse eri sidusrühmade, eriti artikli 20 alusel asutatud töörühma, Euroopa andmekaitseinspektori ja Euroopa Parlamendi arutelusid ja arvamusi.

55. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab heaks parandused ja eriti jõupingutused ettepaneku kohaldamisala ja ning broneeringuinfo töötlemise tingimuste kitsendamisel. Kuid ta peab nentima, et ettepanek ei vasta broneeringuinfo süsteemi arendamise olulisele eeltingimusele, s.o vastavus vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et tema arvates võib broneeringuinfo olla *konkreetsetel* juhtudel õiguskaitsesmärkidel kindlasti vajalik ning vastata andmekaitseabinõutele. Probleeme tõstatab pigem selle süsteemne ja valimatu kasutamine kõikide reisijate puhul.

56. Mõjuhinnangus on esitatud elemente, mille eesmärk on põhjendada broneeringuinfo vajadust kuritegevusega võitlemiseks, ent see teave on oma olemuselt liiga üldine ja sellega ei saa õigustada broneeringuinfo massilist töötlemist luure-eesmärkidel. Euroopa andmekaitseinspektori arvates oleks ainus andmekaitseabinõutele vastav meede broneeringuinfo kasutamine juhtumipõhiselt tõsise ohu korral, mis on konkreetsete näitajate alusel kindlaks määratud.

57. Peale selle olulise vajakajäämise käsitlevad Euroopa andmekaitseinspektori märkused alljärgnevaid aspekte:

— käsitletavast kuritegevuse liigist lähtuvalt peaks kohaldamisala olema piiratum. Euroopa andmekaitseinspektor seab kahtluse alla terrorismiga mitteseotud raskete kuritegude käsitlemise ettepanekus. Igal juhul tuleb sõnaselgelt määratleda kergemad süüteod ja need välja jätta. Euroopa andmekaitseinspektor soovib välja jätta võimaluse, mis lubab liikmesriikidel kohaldamisala laiendada;

— piisavalt selgelt ei ole määratletud ohtude iseloomu, mis võimaldavad broneeringuinfo üksuste või liikmesriikide vahel andmeid vahetada;

— kohaldatavad andmekaitsepõhimõtted ei tohiks lähtuda ainult nõukogu raamotsusest 2008/977/JSK, milles on mitmeid vajakajäämise, eriti andmesubjektide õiguste ja andmete kolmandatele riikidele edastamise osas. Ettepanekusse tuleb sisse viia kaitseabinõude rangemad normid vastavalt direktiivile 95/46/EÜ;

— andmeid ei tohiks tuvastaval kujul hoida ühelgi juhul üle 30 päeva, v.a sellised juhtumid, mille puhul edaspidine uurimine on õigustatud;

— broneeringuinfo andmete loetelu tuleks lühendada kooskõlas artikli 29 alusel asutatud töörühma ja Euroopa andmekaitseinspektori eelnevate soovistustega. Esmajoones tuleks välja jätta andmeväli „üldised märkused”;

— direktiivi tuleks hinnata põhjalike andmete alusel, sh isikute arv, kes on nende andmete töötlemise põhjal tegelikult süüdi mõistetud ja mitte üksnes süüdistuse saanud.

58. Peale selle soovib Euroopa andmekaitseinspektor hinnata ELi broneeringuinfo arengusuundi laiemas perspektiivis, sealhulgas seoses kõikide ELi teabevahetuse haldamist käsitlevate õigusaktide jätkuva üldise hindamisega, mille komisjon algatas 2010. aasta jaanuaris. Eriti tuleks ELi broneeringuinfosüsteemi vajalikkuse hindamisel arvesse võtta praeguse töö tulemusi Euroopa teabevahetuse mudeli kallal; mudel peaks valmima 2012. aastal.

Brüssel, 25. märts 2011

Euroopa Andmekaitseinspektor
Peter HUSTINX