

## I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

## ARVAMUSED

## EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

**Euroopa andmekaitseinspektori arvamus komisjoni hindamisaruande kohta nõukogule ja Euroopa Parlamendile seoses andmete säilitamise direktiiviga (direktiiv 2006/24/EÜ)**

(2011/C 279/01)

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 <sup>(1)</sup>,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiivi 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris <sup>(2)</sup>,

võttes arvesse määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, <sup>(3)</sup> eriti selle artiklit 41,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

## I. SISSEJUHATUS

## I.1. Aruande avaldamine

18. aprillil 2011 esitles komisjon andmete säilitamise direktiivi hindamisaruannet (edaspidi „hindamisaruanne”) <sup>(4)</sup>. Hindamisaruanne saadeti samal päeval Euroopa andmekaitseinspektori tutvumiseks. Alljärgnevas jaotises I.2 nime-

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

<sup>(2)</sup> EÜT L 201, 31.7.2002, lk 37. Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ, ELT L 337, 18.12.2009, lk 11.

<sup>(3)</sup> EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

<sup>(4)</sup> KOM(2011) 225 (lõplik).

tatud põhjustel annab Euroopa andmekaitseinspektor omal algatusel välja käesoleva arvamuse kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikliga 41.

2. Euroopa andmekaitseinspektorile anti enne teatise vastuvõtmist võimalus esitada mitteametlikke märkuseid. Euroopa andmekaitseinspektor märgib rahulolevalt, et komisjon on mitmeid märkusi dokumendi lõppversiooni koostamisel arvesse võtnud.
3. Komisjon on koostanud hindamisaruande, et täita talle andmete säilitamise direktiivi artiklis 14 kehtestatud kohustust hinnata direktiivi kohaldamist ja selle mõju ettevõtjatele ja tarbijatele eesmärgiga määrata kindlaks, kas direktiivi sätete muutmine on vajalik <sup>(5)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor on rahul, et komisjon – olgugi et seda ei ole artiklis 14 rangelt nõutud – on võtnud aruandes arvesse ka „andmete säilitamise suhtes üldiselt väljendatud kriitika valguses ka direktiivi mõju põhiõigustele” <sup>(6)</sup>.

## I.2. Euroopa andmekaitseinspektori käesoleva arvamuse põhjused ja eesmärk

4. Andmete säilitamise direktiiv on Euroopa Liidu vastus pakilistele julgeolekuprobleemidele pärast 2004. aastal Madridis ja 2005. aastal Londonis toimunud suuri terrorirünnakuid. Hoolimata andmete säilitamise skeemi koostamise õiguspärasest eesmärgist põhjustas see suure pahameelelaine, kuna meede mõjutas märkimisväärselt kodanike eraelu puutumatus.
5. Andmete säilitamise kohustus kooskõlas andmete säilitamise direktiiviga võimaldab pädevatel ametiasutustel jälgida kõigi Euroopa Liidus viibivate isikute telefoni- ja internetisuhtlust kuni kaks aastat, kui nad kasutavad telefoni- või internetiteenust.

<sup>(5)</sup> Andmete säilitamise direktiiv (direktiiv 2006/24/EÜ) võeti vastu 15. märtsil 2006. aastal ja avaldati Euroopa Liidu Teatajas (ELT L 105, 13.4.2006, lk 54). Aruande esitamise tähtpäevaks määrati 15. september 2010, vt andmete säilitamise direktiivi artikli 14 lõige 1.

<sup>(6)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 1.

6. Telekommunikatsiooniliikluse andmete säilitamine läheb ilmselgelt vastuollu inimeste õigusega eraelu puutumatusel, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) artiklis 8 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 7.
7. Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi „inimõiguste kohus“) on korduvalt märkinud, et „ainuüksi isikuandmete säilitamine on vastuolus artikliga 8 [konventsioon]“<sup>(7)</sup>. Eeskätt seoses telefonisideandmetega sedastab inimõiguste kohus, et „sellise teabe edastamine politseile ilma teenust tarbiva isiku eelneva nõusolekuta läheb samuti [...] vastuollu artiklis 8 tagatud õigusega [konventsioon]“<sup>(8)</sup>.
8. Konventsiooni artikli 8 lõikest 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikest 1 järeldub, et sekkumine võib olla põhjendatud, kui see on seadusega sätestatud, sellel on õiguspärane eesmärk ja see on nimetatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks demokraatlikus ühiskonnas vajalik.
9. Euroopa andmekaitseinspektor on tunnistanud, et teatud andmeliiklus- ja asukoohaandmed võivad olla õiguskaitseasutuste jaoks terrorismivastases ja muude raskete kuritegude vastases võitluses määrava tähtsusega. Samas on Euroopa andmekaitseinspektor eraelu puutumatus ja andmekaitse kontekstis väljendanud korduvalt kahtlusi andmete sellises ulatuses säilitamise põhjendatuse kohta<sup>(9)</sup>. Neid kahtlusi on jaganud mitu kodanikuühiskonna organisatsiooni<sup>(10)</sup>.
10. Euroopa andmekaitseinspektor on eri viisidel tähelepanelikult jälginud direktiivi koostamist, kohaldamist ja arengut alates 2005. aastast. Euroopa andmekaitseinspektor esitas 2005. aastal kriitilise arvamuse pärast seda, kui komisjon avaldas oma ettepaneku direktiivi kohta<sup>(11)</sup>. Pärast direktiivi vastuvõtmist astus Euroopa andmekaitseinspektor andmete säilitamise eksperdirühma liikmeks, millele viidatakse andmete säilitamise direktiivi 14. põhjenduses<sup>(12)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor osaleb ka artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühmas, kes on käesolevas asjas avaldanud mitu dokumenti, neist viimati 2010. aasta juulis. Tegemist oli aruandega direktiivi praktikas rakendamise kohta<sup>(13)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor on osalenud ka Euroopa Kohtu kohtuasjas, mis käsitles direktiivi õiguspärasust<sup>(14)</sup>.
11. Hindamisaruande ja -protsessi tähtsust ei saa üle hinnata<sup>(15)</sup>. Andmete säilitamise direktiivis esitatakse hea näide Euroopa Liidu meetme kohta, mille eesmärk on tagada õiguskaitsetegevuste raames loodud ja töödeldud elektroonilise side andmete kättesaadavus. Nüüd, mil meeted on rakendatud mitu aastat, peaks selle praktilisuse hinnang tegelikult näitama, milline on meetme vajalikkus ja proportsionaalsus eraelu puutumatus ja andmekaitse seisukohast. Sellega seoses on Euroopa andmekaitseinspektor nimetanud hinnangut andmete säilitamise direktiivi tõheteks<sup>(16)</sup>.
12. Praegune hindamisprotsess mõjutab vabaduse, julgeoleku ja õiguse kontekstis ka teisi vahendeid, millega reguleeritakse teabehaldust, sealhulgas isikuandmete suures mahus töötlemist. Komisjon järeldas 2010. aasta teatises, et paljude vahendite hindamismehhanismid on väga mitmekesised<sup>(17)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et praegust hindamisprotsessi tuleks kasutada selleks, et kehtestada Euroopa Liidu vahendite hindamise standardid ja tagada, et alles jääksid vaid tõeliselt põhjendatud meetmed.
13. Euroopa andmekaitseinspektor soovib selles kontekstis jagada oma mõtteid hindamisaruandes esitatud tulemuste kohta avaliku arvamuseks. Seda tehakse protsessi varajases etapis, et anda edaspidisesse arutelusse tõhus ja konstruktiivne panus võimaluse korral komisjoni hindamisaruandes viidatud uue seaduseelnõu kujul<sup>(18)</sup>.

### I.3. Arvamuse ülesehitus

14. Käesolevas arvamuses analüüsitakse hindamisaruannet ja arutatakse selle üle eraelu puutumatus ja andmekaitse kontekstis. Analüüsis keskendutakse sellele, kas praegune andmete säilitamise direktiiv vastab nimetatud kahe põhiõiguse nõuetele. See hõlmab analüüsi selle kohta, kas direktiiviga reguleeritud andmete säilitamise vajalikkust on piisavalt tõendatud.

15. Käesoleval arvamusel on alljärgnev ülesehitus. II osas käsitletakse andmete säilitamise direktiivi peamist sisu ja selle seost direktiiviga 2002/58/EÜ, milles käsitletakse

<sup>(7)</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2008. aasta otsus *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*, 30562/04 ja 30566/04, punkt 67.

<sup>(8)</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. augusti 1984. aasta otsus *Malone vs. Ühendkuningriik*, A-82, punkt 84.

<sup>(9)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori arvamus, 26. september 2005, *ELT C 298*, 29.11.2005, lk 1. Konverentsil, mille komisjon korraldas 2010. aasta detsembris, käsitles Euroopa andmekaitseinspektor seda instrumenti kui „kõige rohkem eraellu tungivat instrumenti, mille EL kunagi vastu on võtnud instrumendi ulatus ja mõjutatud isikute arvukuse tõttu“, vt 3. detsembri 2010. aasta kõne, mis on Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel (<http://www.edps.europa.eu>) rubriigis „Publications“ („Avaldatud dokumendid“) >> „Speeches & Articles“ („Kõned ja artiklid“) >> „2010“.

<sup>(10)</sup> Vt 22. juunil 2010. aastal mitmetelt kodanikuühiskonna organisatsioonidelt volinikele Malmströmile, Redingile ja Kroesile adresseeritud kiri. ([http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter\\_Malmstroem.pdf](http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf)).

<sup>(11)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori arvamus, millele on viidatud 9. joonealuses märkuses.

<sup>(12)</sup> Vt ka komisjoni 25. märtsi 2008. aasta otsus, *ELT L 111*, 23.4.2008, lk 11.

<sup>(13)</sup> Vt töörühma soovitus nr 172, 13. juuli 2010, aruanne 1/2010 teise ühise täitemeete kohta.

<sup>(14)</sup> Vt Euroopa Kohtu 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas *C-301/06 Iirimaa vs. Euroopa Parlament ja nõukogu*. Vt ka kohtuasi, millele viidatakse allpool 29. punktis.

<sup>(15)</sup> Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas oma 2005. aasta arvamuses instrumendi hindamise kohustuse olulisust (vt 9. joonealuse märkuse punktid 72–73).

<sup>(16)</sup> Vt 3. detsembri 2010. aasta kõne, millele on viidatud 9. joonealuses märkuses.

<sup>(17)</sup> KOM(2010) 385, 20. juuli 2010, „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal“, lk 24. Vt seoses teatisega Euroopa andmekaitseinspektori arvamus, 30. september 2010, mis on Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel (<http://www.edps.europa.eu>) rubriigis „Consultation“ („Konsultatsioonid“) >> „Opinions“ („Arvamused“) >> „2010“.

<sup>(18)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 32.

isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatusse kaitset elektroonilise side sektoris (edaspidi „eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv“) (19). III osas käsitletakse põgusalt Lissaboni lepingu tõttu tekkinud muudatusi, kuna need on käesolevas asjas eriti suure tähtsusega ja mõjutavad vahetult viisi, kuidas tuleks käsitada, hinnata ja vajaduse korral läbi vaadata Euroopa Liidu eeskirju andmete säilitamise kohta. Kõige mahukam osa, IV osa sisaldab analüüsi andmete säilitamise direktiivi õiguspärasust seoses eraelu puutumatusse ja andmekaitsega ning hindamisaruandes esitatud järelduste kontekstis. V osas arutatakse võimalikke edaspidiseid tegevusi. Arvamus lõpeb VI osas esitatud järeldustega.

## II. EUROOPA LIIDU ANDMETE SÄILITAMIST KÄSITLEVAD EESKIRJAD

16. Käesoleva arvamus kontekstis viitab andmete säilitamine üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutajatele või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujatele kehtestatud kohustusele säilitada andmeliiklus- ja asukohaandmeid ning seonduvaid andmeid, mis on vajalikud teatud ajavahemiku jooksul teenust tellinud isiku või teenuse kasutaja tuvastamiseks. See kohustus kehtestatakse andmete säilitamise direktiivis, mille artikli 5 lõikes 1 täpsustatakse säilitatavate andmete kategooriad. Direktiivi artikli 6 kohaselt tagavad liikmesriigid, et neid andmeid säilitatakse vähemalt kuue kuu jooksul ja mitte rohkem kui kaks aastat alates teabevahetuse toimumise kuupäevast.
17. Andmeid säilitatakse niivõrd, kui võrd teenuseosutajad neid andmeid asjakohaste sideteenuste osutamise protsessis loonud või töödeldud on (artikkel 3). See hõlmab ka ebaõnnestunud kõnedega seonduvaid andmeid. Direktiivi kohaselt ei tohi teabevahetuse sisu avaldavaid andeid säilitada (artikli 5 lõige 1).
18. Andmeid säilitatakse, et andmed oleksid kättesaadavad „iga liikmesriigi riiklikus õiguses määratletud raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks“ (artikli 1 lõige 1).
19. Andmete säilitamise direktiiv ei sisalda teisi eeskirju tingimuste kohta, mille alusel pädevad riiklikud asutused säilitatud andmetele juurde pääsevad. See on jäetud liikmesriikide otsustada ja asub väljaspool direktiivi kohaldamisala. Direktiivi artiklis 4 rõhutatakse, et nimetatud riiklikud eeskirjad peavad olema kooskõlas vajalikkuse ja proportsionaalsuse tingimustega, mis on seaduse ja eelkõige konventsiooniga sätestatud.
20. Andmete säilitamise direktiiv on tihedalt seotud eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga. Selles andmete säilitamise ülddirektiivi 95/46/EÜ täpsustavas ja täiendavas direktiivis määratakse, et liikmesriigid peaksid tagama teabevahetuse ja seonduvate andmeliikluse
- andmete konfidentsiaalsuse (20). Eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlevas direktiivis nõutakse, et elektrooniliste sideteenuste kasutamisel loodud või töödeldud andmeliiklus- või asukohaandmed tuleb kustutada või muuta anonüümseks, kui neid teabevahetuse toimumiseks enam ei vajata, välja arvatud juhul ja üksnes niikaua, kui neid arveldamiseks vaja läheb (21). Eelneva nõusoleku korral võib teatud andmeid töödelda lisandväärtusega teenuste osutamiseks vajaliku ajavahemiku jooksul.
21. Eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 15 lõike 1 alusel võivad liikmesriigid võtta seadusandlikke meetmeid, et piirata eespool nimetatud kohustuste ulatust, kui see „on vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne abinõu selleks, et kaitsta [...] riiklikku julgeolekut (st riigi julgeolekut), riigikaitset, avalikku korda, kriminaalkuritegude või elektroonilise sidesüsteemi volitamata kasutamise ennetamist, uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist“. Andmete säilitamise probleemile on eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 15 lõikes 1 sõnaselgelt viidatud. Liikmesriigid võivad „võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmete säilitamine piiratud aja jooksul“, kui see on eespool nimetatud põhjustel põhjendatav.
22. Andmete säilitamise direktiiv pidi ühtlustama liikmesriikide algatusi artikli 15 lõike 1 kohaselt seni, kuni see on seotud kriminaalkuritegude uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist käsitlevate andmetega. Tuleb rõhutada, et andmete säilitamise direktiiv on eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitlevas direktiivis ülistatud üldiste kohustuste erand, millega lubatakse andmed kustutada, kui neid enam vaja ei lähe (22).
23. Andmete säilitamise direktiivi vastuvõtmisel lisati eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artiklisse 15 täiendav lõike 1 punkt a, milles sedastati, et artikli 15 lõiget 1 ei kohaldata andmetele, mille säilitamist on andmete säilitamise direktiivi artikli 1 lõikes 1 nimetatud eesmärkidel konkreetselt nõutud.
24. Hindamisaruandes on märgitud – nagu seda edaspidi jaotises VI.3 ka arutatakse –, et artikli 15 lõiget 1 ja artikli 15 lõike 1 punkti b on paljud liikmesriigid kasutanud andmete säilitamise direktiivi alusel ja muudel eesmärkidel andmete säilitamiseks (23). Euroopa andmekaitseinspektor on viidanud sellele kui õigusliku raamistiku seaduslõngale, mis takistab andmete säilitamise direktiivi eesmärki luua tööstuses võrdsed võimalused (24).

(19) Vt joonealust märkust 2.

(20) Vt eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 5.

(21) Vt eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 6 ja 9.

(22) Vt ka artikli 29 alusel loodud töörihma aruanne, 13. juuli 2010, millele on viidatud 13. joonealuses märkuses, lk 1.

(23) Vt hindamisaruanne, lk 24. Vt sellega seoses andmete säilitamise direktiivi 12. põhjendus.

(24) Vt 3. detsembri 2010. aasta kõne, millele on viidatud 9. joonealuses märkuses, lk 4.

### III. ÜLDINE EUROOPA LIIDU ÕIGUSLIK RAAMISTIK ON PÄRAST LISSABONI LEPINGU JÕUSTUMIST MUUTUNUD

25. Uue Lissaboni lepingu jõustumisega on andmete säilitamise direktiiviga seotud üldine Euroopa Liidu õiguslik raamistik märkimisväärselt muutunud. Peamiseks proovikiviks osutus sambastruktuuri kaotamine, millega kehtestati erinevad õigusmenetlused ja läbivaatamismehhanismid Euroopa Liidu mitmes pädevusvaldkonnas.
26. Varasem sambastruktuur tõstatas pidevalt arutelusid seoses Euroopa Liidu vahendi korrektse õigusliku alusega, juhul kui õiguslik küsimus kuulus Euroopa Liidu eri sammaste pädevusalasse. Õigusliku aluse valik ei olnud tähtsusetu, kuna see viis erinevate õigusmenetlusteni, näiteks seoses nõukogu hääletusnõuete (kvalifitseeritud hääleteenamus või ühehäälsus) või Euroopa Parlamendi sekkumisega.
27. Need arutelud olid andmete säilitamisega seoses väga asjakohased. Kuna andmete säilitamise direktiivi eesmärk oli ühtlustada operaatorite kohustusi ja kõrvaldada sedasi takistused siseturul, siis leidis õiguslik alus endise Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 95 (endine esimene sammad). Küsimusele oleks siiski võinud läheneda õiguskaitse seisukohast, väites, et andmete säilitamine oli raskete kuritegude vastase võitluse huvides, asetudes endise Euroopa Ühenduse asutamislepingu kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raamesse (endine kolmas sammad) <sup>(25)</sup>.
28. Lõpuks võeti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 96 alusel vastu andmete säilitamise direktiiv, millega reguleeriti vaid operaatorite kohustusi. Direktiiv ei sisaldanud eeskirju õiguskaitseasutuste säilitatud andmete kättesaadavuse ja kasutamise kohta.
29. Pärast vastuvõtmist seati direktiivi õiguspärasus Euroopa Kohtus kahtluse alla. Väideti, et direktiiv oleks pidanud põhinema esimese samba asemel kolmandal sambal, sest andmete säilitamise eesmärk (kriminaalkuritegude uurimine, avastamine ja kohtus menetlemine) langes Euroopa Liidu kolmanda samba pädevusalasse <sup>(26)</sup>. Kuid kuna pädevate asutuste tegevus oli sõnaselgelt direktiivi kohaldamisalast välja jäetud, järeldas Euroopa Kohus, et direktiiv tugines õigustatult Euroopa Ühenduse asutamislepingule <sup>(27)</sup>.
30. Algusest peale on Euroopa andmekaitseinspektor väitnud, et kui Euroopa Liit võtaks vastu andmete säilitamist käsitleva vahendi, peaks see reguleerima operaatorite kohustust ning õiguskaitseasutuste juurdepääsu andmetele ja nende kasutamist. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas oma 2005. aasta arvamuses komisjoni ettepaneku kohta, et juurdepääs ja edasine kasutamine riiklike pädevate asutuste poolt moodustas teema esmatähtsa ja lahutamatu osa <sup>(28)</sup>.
31. Nagu edaspidi üksikasjalikumalt analüüsitud, on Euroopa Liidu küsimuse pooliku reguleerimise negatiivsed mõjud leidnud käesolevas hindamisaruandes kinnitust. Komisjon järeldab, et erinevused riiklikes õigusaktides, mis käsitlevad pädevate ametiasutuste juurdepääsu ja edasist kasutamist, on tekitanud operaatoritele suuri probleeme <sup>(29)</sup>.
32. Sambastruktuuri kaotamisega pärast Lissaboni lepingu jõustumist viidi Euroopa Liidu toimimise lepingus kokku kaks Euroopa Liidu pädevusala, mis võimaldab võtta Euroopa Liidu õigusakte vastu sama õigusmenetluse raames. See uus kontekst võimaldaks võtta vastu uue ühtse õigusakti andmete säilitamise kohta, millega reguleeritakse operaatorite kohustusi ning samuti õiguskaitseasutuste juurdepääsu ja edasise kasutamise tingimusi. Nagu alljärgnevalt on jaotises IV.3 selgitatud, nõuab õigus eraelu puutumatusel ja andmekaitsele, et kui kaalutakse Euroopa Liidu läbi vaadatud andmekaitsemeetme võtmist, peaks see vähemalt reguleerima seda teemat tervikuna.
33. Lissaboni lepinguga ei kaotatud mitte ainult sambastruktuur, sellega anti ka varem mittesiduvale Euroopa Liidu põhiõiguste hartale, mis sisaldas artiklites 7 ja 8 õigusi eraelu puutumatusel ja andmekaitsele, aluslepingutega samaväärne õigusjõud <sup>(30)</sup>. Subjektiivne õigus andmekaitsele lisati ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklisse 16, luues nii Euroopa Liidu isikuandmete kaitset käsitlevatele vahenditele eraldiseisva õigusliku aluse.
34. Põhiõiguste kaitse on juba ammu olnud Euroopa Liidu poliitika nurgakivi ja Lissaboni leping on viinud nende õiguste veelgi järjepidevama austamiseni Euroopa Liidu vaatepunktist. Lissaboni lepingust tulenevad muudatused innustasid 2010. aasta oktoobris komisjoni kuulutama välja põhiõiguste kultuuri edendamise kõigis seadusloome protsessi etappides ja väitma, et „[L]iit peab oma poliitika kujundamisel ja liikmesriigid selle elluviimisel juhinduma hartast” <sup>(31)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor usub, et praegune hindamisprotsess pakub komisjonile hea võimaluse tõestada selle kohustuse täitmist.

<sup>(25)</sup> Esimene ettepanek ELi andmete säilitamist käsitlevate eeskirjade kohta (raamotsus) põhines endisel Euroopa Ühenduse asutamislepingul ja selle esitasid Prantsusmaa, Iirimaa, Rootsi ja Ühendkuningriik. Vt nõukogu dokument nr 8958/04, 28. aprill 2004. Sellele ettepanekule järgnes komisjoni ettepanek, mis tugines Euroopa Ühenduse asutamislepingule. Vt KOM(2005) 438, 21. september 2005.

<sup>(26)</sup> See väide põhines Euroopa Kohtu otsusel broneeringuinfo kohtuasjas, vt Euroopa Kohtu 30. mai 2006. aasta otsus kohtuasjades C-317/05 ja C-318/04 Euroopa Parlament vs. nõukogu ja komisjon.

<sup>(27)</sup> Vt Euroopa Kohtu 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-301/06 Iirimaa vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, punktid 82–83.

<sup>(28)</sup> Vt 2005. aasta arvamus, punkt 80. Vt selle kohta ka käesoleva arvamuse IV osa punkti 3.

<sup>(29)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 31.

<sup>(30)</sup> Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõige 1.

<sup>(31)</sup> KOM(2010) 573, 19. oktoober 2010, „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks”, lk 4.

#### IV. KAS ANDMETE SÄILITAMISE DIREKTIIV TÄIDAB ERAELU PUUTUMATUST JA ANDMEKAITSET KÄSITLEVAID NÕUDEID?

35. Hindamisaruanne toob esile praeguse andmete säilitamise direktiivi mitmeid puudusi. Aruandes esitatud teabe põhjal selgub, et direktiiv ei ole täitnud oma peamist eesmärki, milleks on ühtlustada liikmesriikide õigusakte andmete säilitamise kohta. Komisjon märgib, et eesmärgi piiramise, andmetele juurdepääsu, säilitamisaegade, andmekaitse ja andmete turvalisuse ning statistika valdkonnas on seaduste ülevõtmises märkimisväärsed erinevused<sup>(32)</sup>. Komisjoni sõnul on erinevused osaliselt tingitud direktiivis sõnaselgelt sätestatud erinevustest. Komisjon märgib siiski, et veelgi enam „on erinevused andmete säilitamises liikmesriikides tekitanud operaatoritele suuri probleeme” ja et „operaatoritel puudub endiselt õiguskindlus”<sup>(33)</sup>. On ütlematagi selge, et selline ühtlustamise puudumine kahjustab kõiki pooli: kodanikke, operaatoreid ja ka õiguskaitseasutusi.

36. Eraelu puutumatus ja andmekaitse seisukohast õigustab hindamisaruanne ka järeldust, et andmete säilitamise direktiiv ei vasta nõuetele, mis on kehtestatud õigusega eraelu puutumatusle ja isikuandmete kaitsele. On mitmeid puudusi: andmete säilitamise vajalikkust, nagu see on ette nähtud andmete säilitamise direktiiviga, ei ole piisavalt tõendatud, andmete säilitamist oleks igal juhul võinud reguleerida eraellu vähem sekkuval viisil ning andmete säilitamise direktiivil puudub prognoositavus. Neid kolme aspekti on täpsustatud alljärgnevalt.

#### IV.1. Andmete säilitamise direktiivis sätestatud andmete säilitamise vajalikkust ei ole piisavalt tõendatud

37. Eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse õigusesse on lubatud sekkuda vaid juhul, kui meede on vajalik, et saavutada seaduslik eesmärk. Andmete säilitamise vajalikkust õiguskaitsemeetmena on olnud pidevalt peamiseks arutelu-teemaks<sup>(34)</sup>. Direktiivi ettepanekus väideti, et eraelu puutumatus ja andmekaitse õiguse piirang oli „vajalik, et saavutada üldiselt tunnustatud eesmarke kuritegevuse ja terrorismi ennetamisel ning nende vastu võitlemisel”<sup>(35)</sup>. Kuid Euroopa andmekaitseinspektori osutas oma 2005. aasta arvamuses, et ei ole selles väites veendunud, sest selleks on vaja täiendavaid tõendeid<sup>(36)</sup>. Kuid täiendavate tõendite esitamise tõdeti andmete säilitamise direktiivi 9. põhjenduses, et „andmete säilitamine on osutunud nii vajalikuks ja tõhusaks õiguskaitsevahendiks mitmes liikmesriigis”.

38. Piisavate tõendite puudumise tõttu väitis Euroopa andmekaitseinspektor, et andmete säilitamise direktiiv põhineb vaid eeldusel, et andmete säilitamine, nagu see on andmete

säilitamise direktiivis välja töötatud, on vajalik meede<sup>(37)</sup>. Seetõttu kutsus ta komisjoni ja liikmesriike üles kasutama ära hindamisaruande pakutud võimalust esitada täiendavaid tõendeid, mis kinnitasid, et eeldus, nagu oleks andmete säilitamise meede vajalik, ja viis, kuidas seda on andmete säilitamise direktiivis reguleeritud, oli tõepoolest õige.

39. Siinkohal märgib komisjon hindamisaruandes, et „[e]namik liikmesriike on arvamusel, et andmete säilitamist käsitlevad Euroopa Liidu eeskirjad on vajalikud õiguskaitse ja ohvrite kaitse seisukohast ning kriminaalõigussüsteemide jaoks”. Lisaks viidatakse, et andmete säilitamine täidab väga olulist rolli kriminaaluuringisel, et andmete säilitamine on „vajalik ning teatavatel juhtudel isegi hädavajalik” ja on öeldud, et ilma andmete säilitamiseta ei oleks teatud kriminaalkuritegusid kunagi lahendada suudetud<sup>(38)</sup>. Komisjon järeldab, et seetõttu peaks Euroopa Liit „andmete säilitamist kui turvameedet toetama ja reguleerima”<sup>(39)</sup>.

40. On siiski kaheldav, kas komisjon võib tõesti järeldada, et enamik liikmesriike peavad andmete säilitamist vajalikuks vahendiks. Ei ole näidatud, millised liikmesriigid moodustavad enamuse, mis peaks Euroopa Liidu 27 liikmesriigi puhul olema vähemalt 14 liikmesriiki, et oleks võimalik rääkida liikmesriikide enamusest. Liikmesriike, kellele on 5. peatükis konkreetselt viidatud ja kellel järeldused põhinevad, on kõige rohkem üheksa<sup>(40)</sup>.

41. Lisaks tundub, et komisjon tugineb peamiselt liikmesriikide väidetele selle kohta, kas nad peavad andmete säilitamist vajalikuks õiguskaitsevahendiks. Need väited aga näitavad pigem seda, et asjaomased liikmesriigid tahaksid Euroopa Liidu eeskirju andmete säilitamise kohta, kuid ei saa sellisel kujul tuvastada, kas andmete säilitamise kui Euroopa Liidu toetatud ja reguleeritud õiguskaitsemeetme järele on vajadus. Vajalikkust käsitlevaid väiteid tuleks kinnitada piisavate tõendusmaterjalidega.

42. On tõsi, et eraellu sekkumise meetme vajalikkust tõendada ei ole kerge ülesanne. Eriti aga komisjoni jaoks, kes sõltub paljuski liikmesriikide esitatud teabest.

43. Siiski, kui meede on juba võetud, nagu andmete säilitamise direktiiv, ja omandatud on praktilisi kogemusi, peaks olema piisavalt kvalitatiivset ja kvantitatiivset teavet, mille alusel on võimalik hinnata, kas meede tegelikult toimib ja kas võrreldavaid tulemusi oleks saavutatud ka õigusaktita või

<sup>(32)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 32.

<sup>(33)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 32.

<sup>(34)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori 2005. aasta arvamus. Vt ka 22. juuni 2010. aasta kiri mitmetelt kodanikuühiskonna organisatsioonidelt.

<sup>(35)</sup> KOM(2005) 438, 21. september 2005, lk 3.

<sup>(36)</sup> Vt 2005. aasta arvamus, punktid 17–22.

<sup>(37)</sup> Vt 3. detsembri 2010. aasta kõne, millele on viidatud 9. joonealuses märkuses.

<sup>(38)</sup> Kõik tsitaadid on pärit hindamisaruandest, lk 23 või 31.

<sup>(39)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 31.

<sup>(40)</sup> Tšehhi Vabariik, Sloveenia, Ühendkuningriik, Saksamaa, Poola, Soome, Madalmaad, Iirimaa ja Ungari.

alternatiivsete, vähem eraellu sekkuvate vahenditega. Selline teave peaks olema tegelik tõend ja näitama kasutamise ja tulemuse vahelist seost <sup>(41)</sup>. Kuna see käsitleb Euroopa Liidu direktiivi, peaks teave esindama ka vähemalt enamiku Euroopa Liidu liikmesriikide konkreetseid tegevusi.

44. Pärast põhjalikku analüüsi leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et kuigi komisjon on ilmselgelt näinud palju vaeva, et koguda teavet liikmesriikide valitsustelt, ei ole liikmesriikide esitatud kvantitatiivne ja kvalitatiivne teave piisav, et kinnitada andmete säilitamise vajalikkust, nagu see on andmete säilitamise direktiivis välja töötatud. Kasutamise kohta on esitatud huvitavaid näiteid, siiski on aruandes esitatud teabes lihtsalt liiga palju puudujääke, et oleks võimalik teha üldiseid järeldusi vahendi vajalikkuse kohta. Lisaks tuleks teha täiendavaid uuringuid alternatiivsete vahendite kohta. Alljärgnevalt arutletakse nende kahe punkti üle edasi.

#### *Hindamisaruandes esitatud kvantitatiivne ja kvalitatiivne teave*

45. Peamiselt 5. peatükis ja hindamisaruande lisas esitatud kvantitatiivsetes statistilistes andmetes puudub oluline teave. Näiteks ei näita statistilised andmed, mis eesmärgil neid koguti. Lisaks ei näita numbrid, kas kõik andmed, millele juurdepääsu on taotletud, olid salvestatud andmete säilitamise juriidilise kohustuse tõttu või ärilistel eesmärkidel. Samuti puudub teave andmete kasutamise tulemuste kohta. Järelduste tegemisel valmistab probleeme ka see, et eri liikmesriikidelt pärit teave ei ole alati täielikult võrreldav ja et paljudel juhtudel esindavad graafikud vaid üheksat liikmesriiki.
46. Aruandes esitatud kvalitatiivsed näited piltlikustavad seda, kui tähtsat rolli on säilitatud andmed teatud olukordades täitnud ja millised on andmete säilitamise süsteemi võimalikud eelised. Siiski ei ole kõikidel juhtudel selge, kas säilitatud andmete kasutamine oli ainus vahend, et asjakohast kuritegu lahendada.
47. Mõningad näited illustreerivad andmete säilitamise meetme mõõdapääsmatust küberkuritegevuse vastu võitlemisel. Siinkohal väärrib märkimist, et peamises rahvusvahelises õigusaktis selles valdkonnas – Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsioonis – ei käsitleta andmete säilitamist küberkuritegevusega võitlemise vahendina, vaid viidatakse üksnes andmete alleshoidmisele kui uurimisvahendile <sup>(42)</sup>.
48. Tundub, et komisjon hindab märkimisväärselt üle nende liikmesriikide esitatud näiteid, kus säilitatud andmeid on kasutatud, et välistada kahtlusalauste kuriteopaigas viibimist ja kontrollida alibeid <sup>(43)</sup>. Kuigi need on huvitavad näited

selle kohta, kuidas õiguskaitseasutused neid andmeid on kasutanud, ei saa nende näidetega kinnitada andmete säilitamise vajalikkust. Seda väidet tuleks kasutada ettevaatlikult, kuna sellega seoses võib valesi mõista, et andmete säilitamine on vajalik kodanike süütuse tõendamiseks, mida oleks keeruline viia vastavusse süütuse presumptsiooniga.

49. Hindamisaruandes käsitletakse vaid põgusalt andmete säilitamise väärtust seoses tehnoloogia arenguga, täpsemalt ettemaksega SIM-kaartide kasutamisega <sup>(44)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et direktiivi tõhususe hindamiseks oleks harivamaks osutunud rohkem kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete esitamine uute tehnoloogiate kasutamise kohta, mida direktiivis ei käsitleta (seda vahest nii IP-kõnede kui ka sotsiaalsete võrgustike puhul).
50. Hindamisaruanne on piiratud, kuna see keskendub enamasti kvantitatiivsetele ja kvalitatiivsetele andmetele, mille on esitanud andmete säilitamise direktiivi rakendanud liikmesriigid. Oleks siiski olnud huvitav teada, kas esines märkimisväärsed erinevusi nimetatud liikmesriikide ja nende liikmesriikide vahel, kes ei ole direktiivi rakendanud. Eriti huvitav oleks olnud näha nende liikmesriikide puhul, kelle rakendusaktid on tühistatud (Saksamaa, Rumeenia ja Tšehhi Vabariik), kas on olemas mingeid tõendeid kriminaaluurimiste edukuse tõusu või languse kohta kas enne või pärast nimetatud kehtetuks tunnistamisi.
51. Komisjon tunnistab, et hindamisaruandes esitatud statistilised andmed ja näited on teatud mõttes piiratud, kuid järeldab, et tõendid „näitavad sellegipoolest säilitatud andmete tähtsat rolli kriminaaluurimise jaoks” <sup>(45)</sup>.
52. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et komisjon oleks pidanud liikmesriikide suhtes kriitilisem olema. Nagu juba selgitatud, ei saa üksnes mõne liikmesriigi poliitilised avaldused sellise meetme vajalikkuse kohta põhjendada Euroopa Liidu meetmete võtmist. Komisjon oleks pidanud nõudma, et liikmesriigid esitaks piisavalt tõendeid meetme vajalikkuse kohta. Euroopa andmekaitseinspektori arvates oleks komisjon pidanud vähemalt avaldama toetust andmete säilitamisele kui turvameetmele (vt hindamisaruanne, lk 31) tingimusel, et liikmesriigid esitavad mõjude hindamisel täiendavaid tõendeid.

#### *Alternatiivsed vahendid*

53. Andmete säilitamise vajalikkus, nagu see on sätestatud andmete säilitamise direktiivis, oleneb ka sellest, kas on olemas eraellu vähem sekkuvaid alternatiivseid vahendeid, mis oleks võinud anda võrreldavaid tulemusi. Seda on kinnitanud Euroopa Kohus oma Schecke-kohtuasja 2010. aasta novembri kohtuotsuses, kus tühistati Euroopa Liidu

<sup>(41)</sup> Vt vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohta ka Euroopa andmekaitseinspektori 25. märtsi 2011. aasta arvamus ELi broneeringuinfo ettepaneku kohta, mis on Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel (<http://www.edps.europa.eu>) rubriigis „Consultation” („Konsultatsioonid”) >> „Opinions” („Arvamused”) >> „2011”.

<sup>(42)</sup> Vt ka hindamisaruanne, lk 5.

<sup>(43)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 24.

<sup>(44)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 25.

<sup>(45)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 31.

- õigusakt põllumajandusfondidelt toetusi saanud isikute nime avaldamise kohta<sup>(46)</sup>. Üks tühistamise põhjusi oli see, et nõukogu ja komisjon ei kaalunud alternatiivseid meetmeid, mis oleksid olnud kooskõlas avaldamise eesmärgiga ja rikkunud samas vähem asjaomaste isikute eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse õigust<sup>(47)</sup>.
54. Andmete säilitamise direktiivi käsitlevates aruteludes nimetatud peamiseks alternatiiviks on andmete alleshoidmise meetod (*quick freeze* ja *quick freeze plus*)<sup>(48)</sup>. See seisneb selles, et tagatakse või säilitatakse ajutiselt ainult konkreetsete kahtlusaluste kriminaalse tegevusega seotud teatud telekommunikatsiooniteenuste andmeliiklus- ja asukohateave, mille võib seejärel kohtu loal õiguskaitseasutustele teha kättesaadavaks teha.
55. Andmete alleshoidmist on hindamisaruandes märgitud seoses eespool nimetatud küberkuritegevuse konventsiooniga, kuid seda peetakse ebasobivaks, sest, nagu öeldakse, „ei taga andmete alleshoidmine võimalust koguda tõendeid enne alleshoidmismääruse väljastamist. Samuti ei võimalda see teostada uurimist, kui uurimisobjekt on tundmatu, ega koguda tõendeid näiteks kuriteo ohvrite või tunnistajate liikumise kohta”<sup>(49)</sup>.
56. Euroopa andmekaitseinspektor tunnustab, et kui andmete alleshoidmise süsteemi kasutatakse laialdase andmete säilitamise süsteemi asemel, siis muutub kättesaadavaks vähem teavet. Siiski on andmete alleshoidmine just tänu sihipärasusele selline vahend, mis ulatuse ja mõjutatavate inimeste arvukuse poolest eraellu vähem sekkub. Hindamine ei peaks keskenduma üksnes olemasolevatele andmetele, vaid ka mõlema süsteemiga saavutatud erinevatele tulemustele. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et meetme põhjalikum uurimine on õigustatud ja hädavajalik. Seda võiks teha ka mõjude hindamise käigus lähikuudel.
57. Sellega seoses on kahetsusväärne, et komisjon võtab endale aruande järeldustes kohustuse uurida, kas – ja kui, siis kuidas – Euroopa Liidu andmete alleshoidmise lähenemisi võiks andmete säilitamist täiendada (mitte asendada)<sup>(50)</sup>. Võimalus kombineerida mis tahes säilitamisskeeme andmete säilitamisviiside menetluslikke kaitsemeetmetega väärib tõepoolest lähemat uurimist. Siiski soovib Euroopa andmekaitseinspektor komisjonil mõjude hindamisel kaaluda ka seda, kas andmete alleshoidmise süsteem või mõni muu vahend võiks praegust andmete säilitamise skeemi täielikult või osaliselt asendada.
- IV.2. **Andmete säilitamise direktiiviga reguleeritud andmete säilitamine hõlmab igal juhul rohkem, kui on vajalik**
58. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei sisalda hindamisaruanne piisavalt tõendeid, et näidata andmete säilitamise meetme vajalikkust, nagu see on sätestatud andmete säilitamise direktiivis. Hindamisaruanne võimaldab siiski järeldada, et andmete säilitamise direktiiviga on andmete säilitamist reguleeritud viisil, mis hõlmab rohkem kui vajalik, või vähemalt ei ole see taganud, et andmete säilitamist sellisel viisil rakendatud ei ole. Seoses sellega saab esile tõsta nelja aspekti.
59. Esiteks on meetme ebaselge eesmärk ja lai mõiste „pädevad riiklikud asutused” põhjustanud säilitatud andmete liiga erinevatel eesmärkidel kasutamist liiga arvukate ametiasutuste poolt. Lisaks ei ole kaitsemeetmeid ja andmete juurdepääsu tingimusi kooskõlla viidud. Näiteks ei ole kõikides liikmesriikides muudetud kohustuslikuks eelnev kohtu või muu sõltumatu asutuse heakskiit juurdepääsu kohta.
60. Teiseks tundub, et maksimaalselt kahe aasta pikkune säilitamisperiood on pikem kui vajalik. Hindamisaruandes esitatud liikmesriikide statistilised andmed näitavad, et enamik juurdepääsutaotlusi on esitatud kuni kuus kuud vanade andmete kohta, täpsemalt 86 %<sup>(51)</sup>. Lisaks on kuusteist liikmesriiki oma õigusaktides valinud säilitamisperioodiks kuni ühe aasta<sup>(52)</sup>. Selle põhjal võib kindlalt järeldada, et maksimaalselt kaheaastane säilitamisperiood on palju pikem, kui enamik liikmesriike vajalikuks peab.
61. Lisaks on kõikidele liikmesriikidele kindlaks määratud ühtse säilitamisperioodi puudumise tõttu loodud mitmeid erinevaid riiklikke seadusi, mis võivad põhjustada komplikatsioone, kuna alati ei ole selge, milline andmete säilitamist ja andmekaitset käsitlev riiklik õigusakt on kohaldatav juhul, kui operaator säilitab andmeid mõnes teises liikmesriigis kui see, kus andmeid kogutakse.
62. Kolmandaks ei ole turvalisuse taset piisavalt ühtlustatud. Üks peamisi järeldusi, mida artikli 29 alusel loodud töörihm oma 2010. aasta juuli aruandes tegi, oli see, et eri liikmesriikides on kasutusel erinevad turvameetmed. Tundub, et komisjon käsitleb direktiivi turvameetmed piisavana, kuna „eraelu puutumatuse raskete rikkumiste kohta puuduvad konkreetsed näited”<sup>(53)</sup>. Siiski tundub, et komisjon on liikmesriikide valitsustel palunud vaid selle kohta aru anda. Praeguste turvaeskirjade ja -meetmete sobivuse hindamiseks on vaja laiaulatuslikumat konsulteerimist ja rohkem konkreetsete kuritarvitamisjuhtumite uurimist ja seegi kui aruandes ei ole turvarikkumiste kohta konkreetseid näiteid, on ilmekas hoiatav näide andmete turvalisuse rikkumised ja elektroonilise side ja

<sup>(46)</sup> Euroopa Kohtu 9. novembri 2010. aasta otsused kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09 Volker ja Markus Schecke.

<sup>(47)</sup> Euroopa Kohus, Schecke, punkt 81.

<sup>(48)</sup> *Quick freeze* on seotud konkreetse kahtlusaluse liiklus- ja asukohaandmete alleshoidmisega alates kohtuliku loa kuupäevast. *Quick freeze plus* hõlmab samuti ettevõtjate arveldamiseks ja edastamiseks säilitatud andmete alleshoidmist.

<sup>(49)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 5.

<sup>(50)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 33.

<sup>(51)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 22. 12 % käsitleb kuus kuni kaksteist kuud vanasid andmeid ja 2 % on seotud andmetega, mis on vanemad kui üks aasta.

<sup>(52)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 14.

<sup>(53)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 31.

andmeliiklusandmete skandaalid mõningates liikmesriikides. Seda küsimust ei saa kergekäeliselt võtta, kuna säilitatud andmete turvalisus on ülioluline tähtsusega andmete säilitamise süsteemi kui sellise jaoks, sest see tagab kõigi muude kaitsemeetmete järgimise<sup>(54)</sup>.

63. Neljandaks ei selgu aruandest, kas kõik säilitatud andmete kategooriad on osutunud ka vajalikuks. Tehtud on ainult mõned üldised eristused telefoni- ja internetiandmete osas. Mõni liikmesriik on otsustanud kehtestada internetiandmete lühema säilitamisperioodi<sup>(55)</sup>. Siiski ei ole võimalik sellest üldisi järeldusi teha.

### IV.3. Andmete säilitamise direktiiv ei ole prognoositav

64. Teine andmete säilitamise direktiivi puudus on see, et see ei ole prognoositav. Prognoositavuse nõue tuleneb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõike 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 üldnõudest, et sekkumine peab toimuma seadusega ette nähtud korras. Euroopa Inimõiguste Kohtu sõnul tähendab see, et meetmel peab olema õiguslik alus ja need peaksid olema õigusriigi põhimõtetega kooskõlas. See tähendab, et seadus on adekvaatselt kättesaadav ja prognoositav<sup>(56)</sup>. Euroopa Kohus on samuti rõhutanud oma Österreichischer Rundfunk'i käsitlevas kohtuasjas langetatud kohtuotsuses, et seadus peab olema sõnastatud piisava täpsusega, et võimaldada kodanikel oma käitumist vastavalt muuta<sup>(57)</sup>. Seadus peab näitama piisavalt selgelt pädevatele asutustele antud kaalutusõiguse ulatust ja selle rakendamise viisi<sup>(58)</sup>.
65. Ka komisjoni Euroopa Liidu põhiõiguste hartat käsitlevas teatistes nimetatud kontrollnimikirjas tekkis üks vastust vajav küsimus: kas põhiõiguste mis tahes piiramine on sõnastatud selgelt ja prognoositavalt<sup>(59)</sup>. Komisjon on oma teatistes „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal” selgitanud, et kodanikel „on õigus teada, milliseid nende isikuandmeid töödeldakse ja vahetatakse, kes ja milleks seda teeb”<sup>(60)</sup>.
66. Euroopa Liidu direktiivi puhul lasub vastutus põhiõiguste järgimise, sealhulgas prognoositavuse nõude täitmise ees

eelkõige liikmesriikidel, kes direktiivi oma riiklikes õigusaktides rakendavad. On tuntud nõue, et selline rakendamine peaks põhiõigusi austama<sup>(61)</sup>.

67. Komisjon rõhutab ka oma hindamisaruandes, et direktiiviga „ei ole otseselt tagatud, et andmete säilitamine, alleshoidmine ja kasutamine toimub täielikus kooskõlas õigusega eraelu puutumatusel ning isikuandmete kaitsele”. Ta tuletab meelde, et „nende õiguste täitmise tagamise kohustus lasub liikmesriikidel”<sup>(62)</sup>.
68. Kuid Euroopa andmekaitseinspektor usub, et ka Euroopa Liidu direktiiv ise peaks prognoositavuse nõuet teatud määral täitma. Või – sõnastades ümber Euroopa Kohtu otsuse Lindqvisti kohtuasjas – peaks direktiivis kehtestatud kord olema prognoositav<sup>(63)</sup>. See on nii eriti sellise Euroopa Liidu meetme puhul, mis kohustab liikmesriike sekkuma ulatuslikult kodanike eraelu puutumatusel ja andmekaitse õigusesse. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et Euroopa Liidul on kohustus tagada vähemalt eesmärgi selge määratlemine ja sõnaselge viide, kes ja millistel tingimustel andmetele juurdepääsu omavad.
69. See seisukoht on heaks kiidetud Lissaboni lepinguga loodud uue õigusliku raamistikuga, mis, nagu juba selgitatud, tõhustab Euroopa Liidu pädevust kriminaalasjades tehtavas politsei- ja õigusalasest koostöös ning kehtestab selle, et Euroopa Liidu peab rangemalt põhiõigusi järgima.
70. Euroopa andmekaitseinspektor soovib tuleb meelde, et täpsustatud eesmärgi nõue ja sellest tulenev keeld töödelda andmeid viisil, mis on selle eesmärgiga vastuolus (eesmärgi piiritlemise põhimõte), on isikuandmete kaitsmisel äärmiselt oluline, nagu seda kinnitatakse ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 8<sup>(64)</sup>.
71. Hindamisaruanne näitab, et jättes liikmesriikide otsustada kriminaalkuriteo täpse määratluse ja edaspidi ka selle, mida tuleks käsitada pädevate asutustena, on loonud mitmesuguseid andmete kasutamise eesmärgi<sup>(65)</sup>.
72. Komisjon märgib, et „[e]namik direktiivi ülevõtnud liikmesriike võimaldavad vastavalt oma õigusaktidele säilitatud andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist ka eesmärkidel, mida kõnealune direktiiv ei hõlma (näiteks kuritegevuse üldine ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine, eluohelikud olukorrad)”<sup>(66)</sup>. Liikmesriigid kasutavad ära eraelu puutumatusel ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 15 lõikes 1 esitatud seaduslünka<sup>(67)</sup>. Komisjon leiab, et

<sup>(54)</sup> Vt selle kohta ka Euroopa andmekaitseinspektori 2005. aasta arvamuse punktid 29–37. Vt ka andmekaitseinspektori asetäitja 4. mai 2011. aasta kõne, mis on Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel (<http://www.edps.europa.eu>) rubriigis „Publications” („Avaldatud dokumendid”) >> „Speeches & Articles” („Kõned ja artiklid”) >> „2011”.

<sup>(55)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 14.

<sup>(56)</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas S. ja Marper, millele on viidatud 7. joonealuses märkuses, punkt 151.

<sup>(57)</sup> Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-465/00 Österreichischer Rundfunk, punkt 77, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas S. ja Marper, millele on viidatud 7. joonealuses märkuses, punkt 95.

<sup>(58)</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus kohtuasjas Malone, millele on viidatud 8. joonealuses märkuses, punktid 66–68.

<sup>(59)</sup> KOM(2010) 573, millele on viidatud 31. joonealuses märkuses, lk 5.

<sup>(60)</sup> KOM(2010) 385, millele on viidatud 17. joonealuses märkuses, lk 3.

<sup>(61)</sup> Vt näiteks Euroopa Kohtu 6. novembri 2003. aasta otsus, kohtuasjas Lindqvist, punkt 87.

<sup>(62)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 32.

<sup>(63)</sup> Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Lindqvist, punkt 84.

<sup>(64)</sup> Vt ka direktiivi 95/46/EÜ artikkel 6.

<sup>(65)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 8.

<sup>(66)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 8–9.

<sup>(67)</sup> Nagu arutatud eespool punktis 24.

- kõnealune olukord ei pruugi pakkuda piisavalt „etteaimatavust, mis on kõigi eraelu puutumatus piiravate õiguslike meetmete eeldus”<sup>(68)</sup>.
73. Sellises olukorras ei saa öelda, et andmete säilitamise direktiiv, mida tuleb lugeda eelkõige koos eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiiviga, annaks vajalikku selgust prognoositavuse põhimõtte täitmiseks Euroopa Liidu tasandil.
- V. EDASISED SAMMUD: KAALUDA TULEKS KÕIKI VÕIMALUSI**
74. Eelmises osas esitatud analüüs põhjendab järeldust, et andmete säilitamise direktiiv ei vasta eraelu puutumatus ja andmekaitse õigustes sätestatud nõuetele. Seetõttu on selge, et andmete säilitamise direktiiv ei saa jääda kehtima oma praegusel kujul. Sellega seoses teeb komisjon õigusstatud ettepaneku vaadata läbi praegune andmete säilitamise raamistik<sup>(69)</sup>.
75. Kuid enne direktiivi läbi vaadatud versiooni kaalumist:
- peaks komisjon mõjude hindamise käigus koguma liikmesriikidelt täiendavaid praktilisi tõendeid, et tõendada andmete säilitamise kui Euroopa Liidu õigusaktide kohase meetme vajalikkust;
  - kui enamik liikmesriike peab andmete säilitamist vajalikuks, peaksid need liikmesriigid esitama komisjonile selle tõendamiseks kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid tõendeid;
  - liikmesriigid, kes on sellise andmete säilitamise meetme vastu, peaksid edastama komisjonile teabe, mis võimaldab küsimust laiemalt hinnata.
76. Mõjude hindamisel tuleks lisaks sellele uurida, kas alternatiivsed ja eraellu vähem sekkuvad vahendid oleksid võinud või võiksid endiselt anda samaväärseid tulemusi. Komisjon peaks tegema sellega seoses algatuse, mida peaks vajaduse korral toetama välisekspertiis.
77. Euroopa andmekaitseinspektoril on hea meel näha, et komisjon on teatanud, et konsulteerib mõjude hindamisel kõigi asjaomaste sidusrühmadega<sup>(70)</sup>. Sellega seoses julgustab Euroopa andmekaitseinspektor komisjoni leidma võimalusi kodanike vahetuks kaasamiseks selle ülesande täitmisse.
78. Tuleb rõhutada, et vajalikkuse hindamine ja alternatiivsete, eraellu vähem sekkuvate vahendite uurimine toimub vaid siis õiglasel viisil, kui direktiivi kõik tulevikuvõimalused jäävad lahtiseks. Seoses sellega näib, et komisjon välistab direktiivi – kas üksi või koos ettepanekuga sihipärasema alternatiivse Euroopa Liidu meetme kohta – kehtetuks tunnistamise. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seetõttu komisjoni üles kaaluma neid valikuvõimalusi tõsiselt ka oma mõjuhinngangus.
79. Ainult juhul kui saavutatakse üksmeel Euroopa Liidu eeskirjade vajalikkuses siseturu ning kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö seisukohalt lähenedes ning kui mõjude hindamisel, mis hõlmab alternatiivsete meetmete hoolikat kaalumist, saab piisavalt tõendada Euroopa Liidu reguleeritud ja toetatud andmete säilitamise vajalikkust, võib uus andmete säilitamise direktiiv kõne alla tulla.
80. Euroopa andmekaitseinspektor ei eita säilitatud andmete tähtsust õiguskaitse eesmärkidel ja otsustavat rolli, mida need võivad teatud juhtudel mängida. Nagu Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*), nii ei välista ka Euroopa andmekaitseinspektor, et sõnaselgelt määratletud telekommunikatsioonandmete säilitamise kohustus võib teatud väga rangetel tingimustel olla põhjendatud<sup>(71)</sup>.
81. Mis tahes tulevane Euroopa Liidu andmete säilitamise vahend peaks seetõttu vastama järgmistele põhinõuetele:
- see peaks olema kõikehõlmav ja ühtlustama tõeliselt andmete säilitamise kohustusi käsitlevaid eeskirju, samuti juurdepääsu andmetele ja nende edasist kasutamist pädevate asutuste poolt;
  - see peaks olema ammendav, mis tähendab, et sellel on selge ja täpne eesmärk ning eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 15 lõikes 1 esinev seaduslünk on kõrvaldatud;
  - see peaks olema proportsionaalne ega tohiks hõlmata rohkem kui vajalik (vt selle kohta eespool jaotuses IV.2 tehtud märkusi).
82. Loomulikult kontrollib Euroopa andmekaitseinspektor põhjalikult nimetatud põhitingimusi silmas pidades tulevast ettepanekut andmete säilitamise kohta.

## VI. KOKKUVÕTE

83. Euroopa andmekaitseinspektor on rahul, et komisjon – olgugi et see ei ole tingimata vajalik andmete säilitamise direktiivi artikli 14 kohaselt –, on võtnud hindamisaruandes arvesse ka direktiivi mõjusid põhiõigustele.
84. Hindamisaruanne näitab, et direktiiv ei ole täitnud oma peamist eesmärki, milleks on ühtlustada andmete säilitamist käsitlevaid riiklike õigusakte. Selline ühtlustamise puudumine kahjustab kõiki asjaomaseid pooli: kodanikke, ettevõtjaid ja ka õiguskaitseasutusi.
85. Hindamisaruande põhjal võib järeldada, et andmete säilitamise direktiiv ei vasta eraelu puutumatus ja andmekaitse õigustega sätestatud nõuetele järgmistel põhjustel:
- andmete säilitamise vajalikkus, nagu see on ette nähtud andmete säilitamise direktiivis, ei ole piisavalt tõendatud;
  - andmete säilitamist oleks võinud reguleerida vähem eraellu sekkuvad viisid;

<sup>(68)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 9 ja 15.

<sup>(69)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 33.

<sup>(70)</sup> Vt hindamisaruanne, lk 33.

<sup>(71)</sup> Vt Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus, 1 BvR 256/08.

- andmete säilitamise direktiivil puudub prognoositavus.
86. Euroopa andmekaitseinspektor kutsus komisjoni üles kaaluma tõsiselt kõiki mõjuhinnangu võimalusi, sealhulgas direktiivi – kas üksi või koos ettepanekuga sihipärasema alternatiivse Euroopa Liidu meetme kohta – võimalikku kehtetuks tunnistamist.
87. Ainult juhul, kui siseturu ning kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö seisukohalt lähenedes saavutatakse üksmeel Euroopa Liidu eeskirjade vajalikkuses ning kui mõjude hindamisel, mis hõlmab alternatiivsete meetmete hoolikat kaalumist, saab piisavalt tõendada Euroopa Liidu reguleeritud ja toetatud andmete säilitamise vajalikkust, võib uus andmete säilitamise direktiiv kõne alla tulla. Selline vahend peaks vastama järgmistele põhinõuetele:
- see peaks olema kõikehõlmav ja ühtlustama tõeliselt andmete säilitamise kohustusi käsitlevaid eeskirju,

samuti juurdepääsu andmetele ja nende edasist kasutamist pädevate asutuste poolt;

- see peaks olema ammendav, mis tähendab, et sellel on selge ja täpne eesmärk ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi artikli 15 lõikes 1 esinev seaduslünk on kõrvaldatud;
- see peaks olema proportsionaalne ja mitte hõlmama rohkem kui vajalik.

Brüssel, 31. mai 2011

*Euroopa Andmekaitseinspektor*  
Peter HUSTINX