

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

(Arvamuse täistekst (inglise, prantsuse ja saksa keeles) on Euroopa Andmekaitseinspektori veebilehel www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. ETTEPANEK JA SELLE KONTEKST

1. Euroopa Liidus on arutletud võimaliku broneeringuinfosüsteemi üle juba alates 2007. aastast, kui võeti vastu ettepanek nõukogu raamotsuse kohta ⁽¹⁾. Esialgse ettepaneku eesmärk oli kohustada Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahelisi lende käitavaid lennuettevõtjaid edastama broneeringuinfo pädevatele asutustele, et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta. Euroopa andmekaitseinspektor esitas ettepaneku kohta arvamus ⁽²⁾ ja jälgis ettepaneku arenguid.
2. 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“). Euroopa andmekaitseinspektor esitas selle uue ettepaneku kohta arvamus ⁽³⁾ kuhu lisas täiendavaid kommentaare ja märkusi, muu hulgas ettepaneku vajalikkuse ja proportsionaalsuse, ulatuse, liikmesriikide teabevahetuse ja broneeringuinfo säilitamise kohta.
3. Nõukogu võttis 23. aprillil 2012 vastu üldise lähenemisviisi seoses komisjoni esitatud tekstiga, ⁽⁴⁾ et alustada läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga.
4. Seadusandlik menetlus on peatatud alates sellest, kui Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon (LIBE) lükkas ettepaneku 24. aprillil 2013 tagasi, ⁽⁵⁾ kaheldes selle vajalikkuses ja proportsionaalsuses. Hiljuti on arutelud taas jätkunud 2015. aasta jaanuaris Pariisis toimunud terrorirünnakute tõttu ⁽⁶⁾.
5. Euroopa Parlament kohustus 11. veebruari 2015 terrorismivastaste meetmete resolutsioonis ⁽⁷⁾ „tegema tööd selle nimel, et ELi broneeringuinfo direktiiv võetaks vastu selle aasta lõpuks“ ning kutsus komisjoni üles sõnastama „andmete säilitamise direktiivi käsitleva Euroopa Kohtu otsuse tagajärjed ja selle võimaliku mõju ELi broneeringuinfo direktiivile“. Samuti ergutab Euroopa Parlament nõukogu edendama andmekaitsepaketti, et kolmepoolsed läbirääkimised Euroopa Liidu broneeringuinfo direktiivi ja andmekaitsepaketi üle võiksid toimuda paralleelselt. Samuti kutsuti komisjoni üles kuulama õiguskaitsese, julgeoleku ja luuretegevuse sõltumatute ekspertide ning artikli 29 töörihma esindajate seisukohti, et arutada broneeringuinfosüsteemi vajalikkust ja proportsionaalsust.
6. Lisaks kutsuti resolutsioonis „liikmesriike üles optimaalselt ära kasutama selliseid olemasolevaid Euroopa tasandi platvorme, andmebaase ja hoiatussüsteeme nagu Schengeni infosüsteem (SIS) ja reisijaid käsitleva eelteabe süsteemid (APIS)“ ⁽⁸⁾ ning soovitati „tungivalt tõhustada teabevahetust liikmesriikide õiguskaitsesüsteemide ja ELi ametite vahel“ ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ KOM(2007) 654 lõplik.

⁽²⁾ Euroopa andmekaitseinspektori 20. detsembri 2007. aasta arvamus järgmise õigusakti eelnõu kohta: Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitsese eesmärkidel (ELT C 110, 1.5.2008, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa andmekaitseinspektori 25. märtsi 2011 arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.

⁽⁴⁾ Nõukogu üldine lähenemisviis, tekst võetud vastu 23. aprillil 2013, 8916/2.

⁽⁵⁾ Vt Euroopa Parlamendi 23. aprilli 2013 resolutsioon.

⁽⁶⁾ Vt https://et.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_tulistamine. Euroopa Liidu broneeringuinfo ettepanekud: vt nt Euroopa Ülemkogu liikmete avaldus pärast riigipeade ja valitsusjuhtide mitteametlikku kohtumist Brüsselis 12. veebruaril 2015: <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> ja Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse koordinaatori meetmete rakendamise aruanne: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/et/pdf>.

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi resolutsioon 2015/2530.

⁽⁸⁾ Resolutsioon, punkt 11.

⁽⁹⁾ Resolutsioon, punkt 22.

7. Selles kontekstis esitas kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportöör ajakohastatud raporti 17. veebruaril 2015⁽¹⁾. Raportis pakutakse komisjoni ettepaneku mitmeid muudatusi, näiteks liidusiseste lendude hõlmamist. Artikli 29 tööriühm esitas kirja teel kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjonile raporti kohta oma kommentaarid ja märkused⁽²⁾. Nimetatud komisjon korraldas seisukohtade väljaselgitamise hääletuse 15. juulil 2015 ja leppis kokku alustada läbirääkimisi nõukoguga.
8. Käesolev Euroopa andmekaitseinspektori arvamus käsitleb ettepaneku muudatusi, mida kavandavad kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon ning nõukogu seoses käesoleval kuul algavate kolmepoolsete läbirääkimistega. Arvamus arvestab Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014. aasta otsust kohtuasjas *Digital Rights Ireland*⁽³⁾ (edaspidi „DRI kohtuotsus“), mis on lõimitud arvamuse arutluskäiku.
9. Euroopa andmekaitseinspektor tunnistab, et Euroopa on suures terrorismiohus ja vaja on tegutseda. Võitlus terrorismi ja raskete kuritegude vastu on seadusandja õigustatud huvi ning Euroopa Liidu sõltumatu järelevalveasutusena ei ole Euroopa andmekaitseinspektor *a priori* ühegi meetme poolt ega vastu. Austades täielikult seadusandja rolli kavandatud meetmete vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel, analüüsib Euroopa andmekaitseinspektor lugupeetavalt käesolevas arvamus nende mõju isikuandmete ja eraelu kaitsele, arvestades andmekaitse ja eraelu puutumatus olemasolevat õigusraamistikku ning väljakujunenud kohtupraktikat. Käesolev analüüs on seotud andmekaitseinspektori missiooniga nõustada institutsioonide poliitikat andmekaitse seisukohast, eriti kui sellel on suur mõju eraelu puutumatusle ja andmekaitsele.

IV. KOKKUVÕTE

62. Euroopa andmekaitseinspektoril on hea meel täienduste üle, mida on ettepanekusse teinud nõukogu ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, näiteks seoses andmekaitse erisätete, andmekaitseametniku juuresoleku ja järelevalveasutuse volituste konkreetse mainimisega.
63. Sellele vaatamata on ettepanekus ikka veel täitmata üks broneeringuinfo süsteemi põhieeldusi – vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuete täitmine. Ettepanekus ei ole ette nähtud võimalust põhjalikult hinnata, kas praegu olemasolevate vahenditega on võimalik saavutada Euroopa Liidu broneeringuinfosüsteemi eesmärki. Peale selle ei esitata üksikasjalikku analüüsi, mis määral saaks Euroopa Liidu broneeringuinfosüsteemi eesmärgi saavutada vähem sekkuvate meetmetega. Samuti on broneeringuinfosüsteemi suunamata ja massiline andmete kogumine ning töötlemine põhimõtteliselt üldine järelevalve. Euroopa andmekaitseinspektori seisukohast oleks ainus läbipaistvuse ja proportsionaalsuse nõudeid täitev eesmärk broneeringuinfo kasutamine igal üksikjuhul eraldi, kuid ainult siis, kui konkreetsemate näitajatega on tuvastatud suur ja konkreetne oht.
64. Kuivõrd ei ole teada, kas kavandatud meetmete vajalikkus ja proportsionaalsus on piisavalt tõendatud, leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et ka muudetuna ei vasta ettepanek Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 7, 8 ja 52, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 16 ega Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 8 nõuetele.
65. Euroopa andmekaitseinspektor ergutab seadusandjaid uurima veel, kas praeguste ohtude korral saab kasutada paremini suunatud ja vähem sekkuvaid järelevalvemeetmeid, mis põhinevad erialgatustel, mis keskenduvad lendude, reisijate või riikide konkreetsetele kategooriatele, nagu asjakohane.
66. Peale ettepaneku eespool loetletud oluliste puuduste kommenteerib Euroopa andmekaitseinspektor siin arvamus ka järgmisi aspekte.
 - Ettepanek peaks piirama andmete säilitustähtaja sellisena, mida on vaja tähtaja põhjenduste objektiivsete kriteeriumide alusel.
 - Ettepanek peaks selgemini sätestama, et broneeringuinfot ei tohi kasutada muudel eesmärkidel kui terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.
 - Põhimõtteliselt tuleks saada kohtult või sõltumatult haldusorganilt eelnev nõusolek, kui pädev asutus taotleb andmetele juurdepääsu.

⁽¹⁾ Aruanne on avaldatud siin: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//ET>

⁽²⁾ Artikli 29 tööriühma 19. märtsi 2015 kiri kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esimehele.

⁽³⁾ Euroopa Liidu Kohus, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. aprilli 2014. aasta otsis liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12.

- Ettepanek peaks nimetama asjakohased kaitsemeetmed, mis tagavad andmete töötlemisel broneeringuinfo üksuses andmekaitse.
- Broneeringuinfosüsteemi käsitlusala peaks olema kuritegevuse liikide suhtes palju piiratum. Peale selle tuleks täpsemalt määratleda mõisted „raske rahvusvaheline kuritegu” ning „avalikku julgeolekut ähvardav vahetu ja tõsine oht”.
- Kriteeriumid, mille alusel saavad pädevad asutused broneeringuinfole juurdepääsu, peaksid olema paremini määratletud ja täpsemad.
- Seadusandjatel palutakse oodata uue andmekaitsepaketi vastuvõtmiseni, et täielikult ühildada ettepanekus sätestatud kohustused uute vastuvõetud sätetega.
- Direktiivi tuleks hinnata põhjalike andmete alusel, sealhulgas nende isikute arvu alusel, kes on nende andmete töötlemise põhjal tegelikult süüdi mõistetud ja mitte üksnes saanud süüdistuse.

Brüssel, 24. september 2015

Euroopa andmekaitseinspektor

Giovanni BUTTARELLI
