

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus ELi-USA kõrgetasemelise teabevahetuse, eraelu puutumatus kaitse ja isikuandmete kaitse kontaktrühma lõpliku aruande kohta

(2009/C 128/01)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 286,

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

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

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

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS – ARVAMUSE KONTEKST

1. Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja teatas 28. mail 2008. aastal COREPERile ELi 12. juuni 2008. aasta tippkohtumist silmas pidades, et ELi-USA kõrgetasemelise teabevahetuse, eraelu puutumatus kaitse ja isikuandmete kaitse kontaktrühm (edaspidi „kontaktrühm”) on oma aruande valmis saanud. Aruanne avaldati 26. juunil 2008. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Nõukogu dokument nr 9831/08, kättesaadav: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/news/index_en.htm

2. Aruandes määratakse kindlaks eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ühised põhimõtted, mis on esimene samm Ameerika Ühendriikidega teabe vahetamise suunas, eesmärgiga võidelda terrorismi ja raske rahvusvahelise kuritegevuse vastu.

3. Nõukogu eesistuja ütleb oma teadaandes, et ta tervitaks kõiki ideid selle aruande järelemeetmete kohta ning eelkõige vastuseid aruandes esitatud soovitudele edasiseks tegevuseks. Euroopa andmekaitseinspektor vastab sellele üleskutsesele järgmise arvamusega, mis rajaneb avalikustatud hetkeolukorral ning mis ei mõjuta mis tahes seisukohta, mis ta võib edaspidi võtta seoses olukorra arenguga.

4. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et kontaktrühm on teinud tööd olukorras, kus eriti pärast 11. septembrit 2001 on toimunud USA ja ELi vahelise andmevahetuse arendamine rahvusvaheliste kokkulepete või muud liiki dokumentide abil. Sellisteks dokumentideks on muu hulgas Europoli ja Eurojusti lepingud Ameerika Ühendriikidega, broneeringuinfo lepingud ning nn Swift-juhtum, mis põhjustas ELi ja USA ametnike vahelise kirjavahetuse, et kehtestada minimaalsed andmekaitse tagatised. ⁽²⁾

⁽²⁾ — Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Politsei ameti vaheline 6. detsembri 2001. aasta leping ning Europoli ja USA lisaleping isikuandmete ja seotud teabe vahetamise kohta, avaldatud Europoli veebisaidil;

— Ameerika Ühendriikide ja Eurojusti 6. novembri 2006. aasta õigusosalase koostöö leping, avaldatud Eurojusti veebisaidil;

— Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline leping, mis käsitleb lennuevõtjate poolt broneeringuinfo (PNR) töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeriümile (2007. aasta broneeringuinfo leping), allkirjastatud Brüsselis 23. juulil 2007 ja Washingtonis 26. juulil 2007, ELT L 204, 4.8.2007, lk 18;

— USA ja ELi ametivõimude vaheline kirjavahetus terroristide rahastamise jälgimisprogrammi kohta, 28. juuni 2007.

5. Lisaks peab EL läbirääkimisi ja lepib kokku sarnaste dokumentide üle, millega nähakse ette isikuandmete vahetus teiste kolmandate riikidega. Hiljutiseks näiteks on Euroopa Liidu ja Austraalia vaheline leping, mis käsitleb lennutelevõtjate poolt Euroopa Liidust pärineva broneeringuinfo töötlemist ja edastamist Austraalia Tolliametile. ⁽³⁾
6. Sellest nähtub, et kolmandate riikide õiguskaitseasutuste isikuandmete taotluste ulatus pidevalt laieneb ning et taotlustes puudutatakse lisaks traditsioonilistele valitsuste andmebaasidele teist liiki andmekogusid, eelkõige erasektori kogutud andmekogusid.
7. Olulise taustateabena tuleb Euroopa andmekaitseinspektor meelde, et kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames kolmandatele riikidele isikuandmete edastamist käsitletakse nõukogu raamotsuses kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, ⁽⁴⁾ mis võetakse tõenäoliselt vastu enne 2008. aasta lõppu.
8. Võib arvata, et selline transatlantiline teabevahetus aina kasvab ning hõlmab täiendavaid sektoreid, kus töödeldakse isikuandmeid. Selle taustal on „transatlantilise õiguskaitse“ alane dialoog üheaegselt tervitatud ja tundlik küsimus. Tervitatud seetõttu, et see annaks täpsema raamistiku praegu või tulevikus toimuvale teabevahetusele. Samuti on see tundlik teema, kuna selline raamistik võib legitimeerida suuremahulised andmeedastused õiguskaitse valdkonnas, kus mõju üksikisikutele on eriti tõsine ning kus on seda enam vaja rangeid ja usaldusväärseid kaitsemeetmeid ja tagatist. ⁽⁵⁾
9. Järgmises peatükis käsitletakse hetkeolukorda ning võimaliku edasist tegevust. III peatükis keskendutakse teabe jagamist võimaldava dokumendi kohaldamisalale ja laadile. IV peatükis analüüsitakse üldisest vaatenurgast võimaliku lepingu sisuga seotud õiguslikke küsimusi. Selles käsitletakse selliseid küsimusi nagu Ameerika Ühendriikides tagatud kaitse taseme hindamise tingimused ning arutatakse ELi reguleeriva raamistiku kasutamist võrdlusnäitajana selle kaitsetaseme hindamisel. Selles peatükis loetletakse ka sellisesse lepingusse lisatavad põhinõuded. Lõpetuseks esitatakse V peatükis aruandele lisatud eraelu puutumatus kaitse põhimõtete analüüs.

⁽³⁾ ELT L 213, 8.8.2008, lk 49.

⁽⁴⁾ Nõukogu raamotsus kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, 24. juuni 2008. aasta versioon on kättesaadaval: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=193371

⁽⁵⁾ Täpse õigusliku raamistiku vajaduse kohta vaata käesoleva arvamuse III ja IV peatükki.

II. HETKEOLUKORD JA VÕIMALIK EDASINE TEGEVUS

10. Euroopa andmekaitseinspektor hindab hetkeolukorda järgmiselt. Mõningaid edusamme on tehtud teabevahetuse ning eraelu puutumatus kaitse ühiste standardite määramisel.
11. Siiski ei ole veel lõpetatud ettevalmistavat tööd ELi ja USA vahelise mis tahes liiki lepingu sõlmimiseks. Vaja on veel tööd teha. Töörühma aruandes nimetatakse mitut lahendamata küsimust, millest kõige olulisem on kaebuste esitamise õigus. Endiselt tekitab erimeelsusi kohtule kaebuse esitamise õiguse vajalik ulatus. ⁽⁶⁾ Ülejäänud viis lahendamata küsimust on esitatud aruande 3. peatükis. Käesolevast arvamusest selgub lisaks, et lahendamata on veel mitu küsimust, näiteks teabevahetust käsitleva dokumendi kohaldamisala ja laad.
12. Kuna aruande eelistatud valik on siduv leping (Euroopa andmekaitseinspektor jagab seda arvamust), on ettevaatlikkus seda enam nõutav. Enne lepingu sõlmimist on täiendavalt vaja teha hoolikaid ja põhjalikke ettevalmistusi.
13. Lõpetuseks oleks Euroopa andmekaitseinspektori arvates parim, kui lepingu saaks sõlmida Lissaboni lepingu alusel, mis muidugi sõltub selle jõustumisest. Lissaboni lepingu kohaselt ei tekiks õiguskindlusetust seoses ELi sammaste vahelise erinevusega. Lisaks oleks tagatud Euroopa Parlamendi täielik osalemine ning samuti Euroopa Kohtu poolne kohtulik kontroll.
14. Neil asjaoludel oleks praegu parim töötada välja tegevuskava, mille alusel liigutakse võimaliku lepingu sõlmimise suunas hilisemas etapis. Selline tegevuskava võiks sisaldada järgmisi elemente:
 - kõrgetasemelise kontaktrühma (või mis tahes muu rühma) töö jätkamise juhised ning ajakava;
 - põhiküsimuste, nagu lepingu kohaldamisala ja laad, alane arutelu ja neis võimaluse korral kokkuleppimine varases etapis;
 - sellistest põhiküsimustest ühise arusaamise alusel andmekaitse põhimõtete edasine väljatöötamine;
 - sidusrühmade kaasamine menetluse eri etappidel;
 - Euroopa poolel institutsiooniliste piirangute käsitlemine.

⁽⁶⁾ Vt aruande lk 5, C osa.

III. TEABEVAHETUST KÄSITLEVA DOKUMENDI KOHALDAMISALA JA LAAD

15. Andmekaitseinspektor peab väga oluliseks, et andmekaitse põhimõtteid sisaldava võimaliku dokumendi kohaldamisala ja laad oleks täpselt määratletud sellise dokumendi edasise arengu esimese sammuna.
16. Kohaldamisala puhul tuleb vastata järgmistele olulistele küsimustele:
- milliseid osalejaid kaasatakse nii õiguskaitse sektori siseselt kui väljastpoolt;
 - mida tähendab „õiguskaitse eesmärk” ning selle seos teiste eesmärkidega, nagu riiklik julgeolek ning konkreetsemalt piirikontroll ja rahvatervis;
 - kuidas kõnealune dokument sobitub üldise transatlantilise turvalisusel rajaneva ala perspektiivi.
17. Laadi määratlus peaks selgitama järgmisi küsimusi:
- kui see on asjakohane, siis millise ELi samba alusel dokumendi üle läbirääkimisi peetakse;
 - kas dokument on ELi ja USA suhtes siduv;
 - kas sellel on otsene mõju, selles mõttes, et see sisaldab isikute õigusi ja kohustusi, mida kohus saab jõustada;
 - kas selle dokumendi endaga lubatakse teabevahetust või kehtestatakse sellega teabevahetuse miinimumstandardid, mida tuleb konkreetsete lepingutega täiendada;
 - kuidas see dokument on seotud kehtivate dokumentidega: kas see järgib, asendab või täiendab neid?

III.1. Dokumendi kohaldamisala

Osalejad

18. Kuigi kontaktrühma aruandes ei ole selget viidet tulevase dokumendi täpsele kohaldamisalale, võib selles nimetatud põhimõtetest järeldada, et sellega nähakse ette nii era- ja avaliku sektori⁽⁷⁾ vahelise kui ka ametiasutuste vahelise teabedastuse hõlmamine.

⁽⁷⁾ Vt eelkõige aruande 3. peatüki „Transatlantiliste suhetega seotud lahendamata küsimused” punkti 1 „Eraüksuste kohustuste järjekindlus andmeedastusel”.

— Era- ja avaliku sektori vahel:

19. Andmekaitseinspektor näeb loogikat tulevase dokumendi kohaldamisel era- ja avaliku sektori vaheliste andmeedastuste suhtes. Sellise dokumendi väljatöötamise taustaks on viimastel aastatel USA poolt tehtud taotlused andmete saamiseks erasektorilt. Andmekaitseinspektor märgib, et erasektor on õiguskaitse seisukohalt saamas süstemaatiliselt teabeallikaks, seda nii ELi kui rahvusvahelisel tasandil.⁽⁸⁾ SWIFTi juhtum oli oluline pretsedent, kui eraõiguslikult äriühingult nõuti süstemaatilist andmekogumite edastamist kolmanda riigi õiguskaitseasutustele.⁽⁹⁾ Broneeringuinfo kogumine lennuettevõtjalt järgib sama põhimõtet. Andmekaitseinspektor on juba väljendanud kahtlust selle suundumuse legitiimsuse suhtes oma arvamuses broneeringuinfo (PNR) Euroopa süsteemi raamotsuse eelnõu kohta.⁽¹⁰⁾
20. On veel kaks põhjust olla vastu era- ja avaliku sektori vaheliste andmeedastuste lisamisele tulevase dokumendi kohaldamisalas.
21. Esiteks võib sellisel lisamisel olla soovimatu mõju ELi enda territooriumil. Andmekaitseinspektor on tõsiselt mures, et kui eraõiguslike äriühingute (nt finantsasutuste) andmeid võib põhimõtteliselt kolmandatele riikidele edastada, võib see tekitada tugeva surve teha sellist liiki andmed võrdset kättesaadavaks õiguskaitseasutustele ELis. Broneeringuinfo süsteem on näide sellisest soovimatust arengust, mis algas reisijate andmete kogumisega USAs ning mis seejärel võetakse üle ka Euroopa siseselt⁽¹¹⁾ ilma, et süsteemi vajadust ja proportsionaalsust oleks selgelt tõendatud.
22. Teisena tõstatab andmekaitseinspektor oma arvamuses, mis käsitleb komisjoni ettepanekut ELi broneeringuinfo kohta, küsimuse era- ja avaliku sektori koostöö tingimuste suhtes kohaldatava andmekaitse raamistiku (esimene või kolmas samm) kohta. Kas eeskirjad peaksid põhinema andmetöötajate kvaliteedil (erasektor) või taotletaval eesmärgil (õiguskaitse)? Esimese ja kolmanda samba vaheline eraldus ei ole sugugi selge olukordades, kus erasektori ettevõtjatele pannakse kohustus töödelda isikuandmeid õiguskaitse

⁽⁸⁾ Vt selle kohta Euroopa andmekaitseinspektori 20. detsembri 2007. aasta arvamust nõukogu raamotsuse kohta broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel, ELT C 110, 1.5.2008, lk 1. „Alati on tehtud selget vahet õiguskaitseasutuste ja erasektori tegevuse vahel, mille puhul õiguskaitseülesandeid täidavad konkreetset määratud asutused, eelkõige politseijõud, ning eraõiguslikud isikud kaasatakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi, et nad edastaksid nimetatud õiguskaitseasutustele isikuandmeid. Praegu on levimas suundumus panna eraõiguslikele isikutele süstemaatiliselt õiguskaitse eesmärkidega seotud koostööalaseid kohustusi.”

⁽⁹⁾ Vt artikli 29 töörihma 22. novembri 2006. aasta arvamust nr 10/2006, mis käsitleb isikuandmete töötlemist SWIFTi (ülemaailmse pankadevahelise finantstelekommunikatsiooni ühing) poolt, WP 128.

⁽¹⁰⁾ 20. detsembri 2007. aasta arvamus, op. cit.

⁽¹¹⁾ Vt joonealuses märkuses 8 nimetatud nõukogu raamotsuse ettepanekut broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel, mida arutatakse nõukogus.

eesmärgil. Sellega seoses on märkimisväärne, et kohtujurist Bot teeb oma hiljutises arvamuses andmete säilitamise kohtuasja⁽¹²⁾ kohta ettepaneku eraldamiseks sellistes olukordades, kuid lisab sellele ettepanekule: „Selline eraldamine ei ole muidugi vaba kriitikast ning võib mõnes mõttes näida kunstlik.” Andmekaitseinspektor märgib samuti, et broneeringuinfot käsitlev kohtu otsus⁽¹³⁾ ei vasta täielikult küsimusele kohaldatava õigusliku raamistiku kohta. Näiteks tõsiasi, et teatud tegevused ei ole direktiiviga 95/46/EÜ hõlmatud, ei tähenda automaatselt, et neid küsimusi võib reguleerida kolmanda samba kohaselt. Tulemuseks on tõenäoliselt lünk kohaldatava õiguse osas ning igal juhul õiguskindlusetus andmesubjektidele kättesaadavate õiguslike tagatiste osas.

23. Selles kontekstis rõhutab andmekaitseinspektor, et tuleb tagada, et üldisi andmekaitse põhimõtteid sisaldava tulevase dokumendiga ei tohi legitimeerida isikuandmete transatlantilist edastamist era- ja avaliku sektori poolte vahel. Sellise andmeedastuse võib tulevase dokumenti lisada ainult juhul, kui:

— selles sätestatakse, et andmeedastust lubatakse ainult siis, kui on tõestatud, et see on konkreetsel eesmärgil absoluutselt vajalik, mis otsustakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi;

— edastamise puhul on tagatud ranged andmekaitsemeetmed (nagu käesolevas arvamuses kirjeldatud).

Lisaks juhib andmekaitseinspektor tähelepanu andmekaitse suhtes kohaldatava õigusraamistiku ebakindlusele ning seetõttu palub mitte mingil juhul lisada era- ja avaliku sektori vahelist isikuandmete edastust ELi õiguse praeguses seisus.

— A m e t i a s u t u s t e v a h e l :

24. Teabevahetuse täpne ulatus on ebaselge. Esimese sammuna ühise dokumendi vastuvõtmiseks tuleks täpsustada sellise dokumendi ettenähtud kohaldamisala. Eelkõige on vastuseta küsimused, kas:

— ELis asuvate andmebaasidega seoses oleks dokumendi sihtmärgiks (osaliselt) ELi hallatavad keskandmebaasid, nagu Europoli ja Eurojusti andmebaasid, või liikmesrii-

kide hallatavad detsentraliseeritud andmebaasid või mõlemad;

— dokumendi kohaldamisala laieneb omavahel seotud võrkudele, s.t kas ettenähtud tagatistega hõlmatakse liikmesriikide või asutuste vaheline andmevahetus nii ELis kui ka USAs;

— dokumendiga hõlmatakse andmebaaside vaheline teabevahetus üksnes õiguskaitse valdkonnas (politseid, kohtud, võimalusel toll) või samuti muude andmebaaside vahel, näites maksuvaldkonna andmebaasid;

— dokument puudutaks ka riiklike julgeolekuasutuste andmebaase või annaks sellistele asutustele juurdepääsu õiguskaitse valdkonna andmebaasidele teise lepinguosalise territooriumil (ELile juurdepääs USA territooriumil ja vastupidi);

— dokumendiga hõlmatakse teabedastust iga üksikjuhtumi puhul eraldi või alalist juurdepääsu olemasolevatele andmebaasidele. Viimati nimetatud hüpotees tõstatatakse kindlasti proportsionaalsusega seotud küsimusi, nagu arutatakse edasi V peatüki punktis 3.

Õiguskaitse eesmärk

25. Võimaliku lepingu eesmärgi määratlus jätab samuti ruumi ebakindluseks. Õiguskaitse eesmärgid on selgelt esitatud sissejuhatuses ning aruandele lisatud esimeses põhimõttes ning neid analüüsitakse veelgi käesoleva arvamuse IV peatükis. Andmekaitseinspektor märgib juba, et nimetatud avaldustest ilmneb, et teabevahetus keskenduks kolmanda sambaga hõlmatud küsimustele, kuid võib tekkida küsimus, kas see on alles esimene samm laiema ulatusega teabevahetuse suunas. Näib olevat selge, et aruandes esitatud „avaliku julgeoleku” eesmärgid hõlmavad terrorismi, organiseeritud kuritegevuse ja muu kuritegevuse vastast võitlust. Kuid kas sellega võimaldatakse andmevahetust ka muid üldiseid huve, nagu võimalikku ohtu rahvatervisele, silmas pidades?

26. Andmekaitseinspektor soovib piirata eesmärki täpselt kindlaks määratud andmetöötlemisega ning põhjendada poliitilisi valikuid, mille tulemuseks on eesmärgi selline määratlus.

⁽¹²⁾ Kohtujurist Boti 14. oktoobri 2008. aasta arvamus, Iirimaa vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (kohtuasi C-301/06), punkt 108.

⁽¹³⁾ Euroopa kohtu 30. mai 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 (Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu nõukogu) ja C-318/04 (Euroopa Parlament vs. Euroopa Ühenduste Komisjon), EKL 2006, lk I-4721.

Üldine transatlantiline turvalisusel rajanev ala

27. Aruande laia ulatust tuleks käsitleda nn tulevikuküsimusi käsitleva töörühma poolt arutatud üldise transatlantilise turvalisusel rajaneva ala perspektiivis.⁽¹⁴⁾ Nimetatud rühma 2008. aasta juunis avaldatud aruandes pööratakse tähelepanu siseküsimuste poliitika välismõõtmele. Selles soovitatakse, et „aastaks 2014 peaks Euroopa Liit otsustama, milliseid poliitilisi eesmärke soovitakse saavutada Euro-Atlandi piirkonna koostöös Ameerika Ühendriikidega vabaduse, julgeoleku ja õiguse valdkonnas”. Selline koostöö ulatuks kaugemale julgeolekust selle kitsas tähenduses ning hõlmaks vähemalt selliseid EÜ asutamislepingu IV jaotises käsitletud küsimusi nagu sisseränne, viisa- ja varjupaigapoliitika ning tsiviilõiguslane koostöö. Tuleb uurida, millises ulatuses võiks ja peaks andmekaitse aluspõhimõtteid (nagu kõrgetasemelise kontaktrühma aruandes nimetatud põhimõtted) käsitlev leping olema aluseks sellise laia ulatusega teabevahetusele.
28. Üldjuhul ei peaks sammaste struktuur 2014. aastal enam kehtima ning andmekaitsele ELis on üks õiguslik alus (Lissaboni lepingu kohaselt, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 16). Tõsiasi, et ELi tasandil on andmekaitse reguleerimine ühtlustatud, ei tähenda siiski, et kolmanda riigiga sõlmitud mis tahes lepinguga lubatakse isikuandmete edastamist sõltumata eesmärgist. Sõltuvalt töötlemise kontekstist ja tingimustest võib nõuda kohandatud andmekaitse tagatise sellises konkreetse valdkonnas nagu õiguskaitse. Andmekaitseinspektor soovib võtta tulevase lepingu ettevalmistamisel arvesse selliste eri perspektiivide tagajärgi.

III.2. Lepingu laad

Euroopa institutsiooniline raamistik

29. Igal juhul on lühiperspektiivis oluline kindlaks määrata, millise samba alusel lepingu üle läbirääkimisi peetakse. See on eelkõige vajalik andmekaitse ELi siseses reguleeriva raamistiku tõttu, mida selline leping mõjutab. Kas selleks on esimese samba raamistik – põhiliselt direktiiv 95/46/EÜ, mis hõlmab kolmandatele riikidele andmete edastamise erikorda – või kolmanda samba raamistik, mille kolmandatele riikidele teabe edastamise kord on leebem?⁽¹⁵⁾
30. Kuigi valitsevaks on õiguskaitse eesmärgid, nagu juba nimetatud, nimetatakse kontaktrühma aruandes siiski ka andmete kogumist eraettevõtjatele ning eesmärke võib tõlgendada ka sellisel laiemal viisil, mis läheb kaugemale otsesest julgeolekust, hõlmates sealhulgas nt sisserände ja

piirikontrolli küsimusi ning võimalikult ka rahvatervist. Sellist ebaselgust silmas pidades oleks ülimalt eelistatav oodata ELi õiguse kohast sammaste ühtlustamist, nagu ette nähtud Lissaboni lepinguga, et selgelt kehtestada õiguslik alus läbirääkimisteks ning Euroopa institutsioonide, eelkõige Euroopa Parlamendi ja komisjoni täpne roll.

Dokumendi siduv iseloom

31. Tuleks täpsustada, kas arutelude tulemuseks on vastastikuse mõistmise memorandum või mingi muu mittesiduv dokument või siduv rahvusvaheline leping.
32. Andmekaitseinspektor pooldab aruandes eelistatud siduvat lepingut. Ametlik siduv leping on andmekaitseinspektori arvates asendamatu eeltingimus mis tahes andmeedastuseks väljapoole ELi, sõltumata andmete edastamise eesmärgist. Kolmandale riigile ei tohi andmeid edastada ilma konkreetse (ja siduvas) õigusraamistikus kehtestatud piisavate tingimuste ja tagatisteta. Teiste sõnadega võib vastastikuse mõistmise memorandum või mõni muu mittesiduv dokument olla kasulik, et anda juhiseid edasiste siduvate lepingute alasteks läbirääkimisteks, kuid need ei saa asendada vajadust siduva lepingu järele.

Otsene mõju

33. Kõnealuse dokumendi sätted peaksid olema võrdselt siduvad USA, ELi ja selle liikmesriikide jaoks.
34. Lisaks tuleks tagada, et üksikisikutel on õigus kasutada oma õigusi ning eelkõige õigust esitada kaebusi kokkulepitud põhimõtete alusel. Andmekaitseinspektori kohaselt saab seda tulemust kõige paremini saavutada, kui dokumendi sisulised sätted on formuleeritud selliselt, et neil on otsene mõju Euroopa Liidu elanike suhtes ning neile võib kohtus tugineda. Seetõttu tuleb dokumendis selgelt sätestada rahvusvahelise lepingu sätete otsene mõju ning samuti lepingu Euroopa sisesesse ja riikliku õigusesse ülevõtmise tingimused, et tagada selliste meetmete tõhusus.

Suhe muude dokumentidega

35. Oluline küsimus on samuti, mis ulatuses kõnealune leping on eraldiseisev dokument või tuleb seda täiendada iga üksikjuhtumi puhul konkreetset teabevahetust käsitlevate täiendavate kokkulepetega. Küsitav on, kas ühe lepinguga, milles on sätestatud üks ühtsete standardite kogum, saab adekvaatselt hõlmata andmetöötluse arvukat eripära

⁽¹⁴⁾ Euroopa Liidu siseküsimuste poliitika tulevikku käsitleva mitteametliku kõrgetasemelise nõuanderühma 2008. aasta juuni aruanne „Vabadus, julgeolek, eraelu puutumatus – Euroopa siseküsimused avatud maailmas”, kättesaadav veebiaadressil: register.consilium.europa.eu

⁽¹⁵⁾ Vt andmekaitse raamotsuse artikleid 11 ja 13, mida on nimetatud käesoleva arvamuse punktis 7.

kolmandas sambas. On veelgi kahtlasem, kas ilma täiendavate arutelude ja tagatisteta saab sellega *lubada* isikuandmete edastamise üldist heakskiitmist, olenemata asjaomaste andmete eesmärgist ja iseloomust. Lisaks ei ole lepingud kolmandate riikidega tingimata alalised, kuna neid saab siduda konkreetsete ohtudega, nende suhtes võib kehtestada läbivaatamise ja aegumisklauslid. Teisest küljest võiks siduvas dokumendis tunnustatud ühiste miinimumstandarditega hõlbustada isikuandmete edastamist käsitlevaid edasisi arutelusid seoses konkreetse andmebaasi või töötlemisega.

36. Andmekaitseinspektor pooldaks seetõttu eraldiseisva lepingu asemel pigem andmekaitse miinimumkriteeriumite väljatöötamist, mida iga üksikjuhtumi puhul täiendatakse konkreetsete lisasätetega, nagu esitatud kontaktrühma aruandes. Sellised konkreetsete lisasätted on andmete edastamise lubamise eeltingimuseks igal konkreetset juhul. Sellega soodustatakse ühtlustatud lähenemisviisi andmekaitse valdkonnas.

Kohaldamine kehtivate dokumentide suhtes

37. Samuti tuleks läbi vaadata, kuidas võimalik üldine leping sobituks ELi ja USA vahel sõlmitud juba kehtivate lepingutega. Tuleks märkida, et sellised kehtivad lepingud ei ole samasuguse siduva iseloomuga: eelkõige tuleb nimetada broneeringuinfo lepingut (kõige enam õiguskindlust tagav dokument), Europoli ja Eurojusti lepinguid või SWIFTi alast kirjavahetust.⁽¹⁶⁾ Kas uus üldraamistik peaks selliseid dokumente täiendama, või peaks need jääma puutumata ning uut raamistikku tuleks kohaldada üksnes muude tulevaste isikuandmete vahetuste suhtes? Andmekaitseinspektori arvates nõuaks õiguslik järjepidevus ühtlustatud eeskirju, mida kohaldatakse nii kehtivate kui ka tulevaste siduvate andmeedastust käsitlevate lepingute suhtes ning mis neid täiendaks.
38. Kehtivate dokumentide suhtes üldlepingu kohaldamise eeliseks oleks nende siduva iseloomu tugevdamine. See oleks eriti tervitatud seoses dokumentidega, mis ei ole õiguslikult siduvad, nagu SWIFTi alane kirjavahetus, kuna sellega kehtestatakse vähemalt eraelu puutumatus üldpõhimõtete järgimine.

IV. ÕIGUSLIK ÜLDHINNANG

39. Käesolevas peatükis kaalutakse, kuidas hinnata konkreetse raamistiku või dokumendiga pakutava kaitse taset, sealhulgas kasutatavate võrdlusnäitajate küsimust ja vajalikke põhinõudeid.

Piisav kaitse tase

40. Andmekaitseinspektori arvates peaks olema selge, et tulevase dokumendi üheks peamiseks tulemuseks on, et isikuandmeid saab Ameerika Ühendriikidesse edastada ainult siis, kui USA asutused tagavad piisaval tasemel kaitse (ja vastupidi).
41. Andmekaitseinspektor arvab, et ainult tõeline piisava kaitse test tagab isikuandmete kaitse taseme piisavad tagatised. Ta arvab, et üldisel raamlepingul, mille kohaldamisala on sama lai kui kontaktrühma aruandes esitatul, oleks raske läbida tõelist piisava kaitse testi. Üldlepingu kaitse taseme piisavust saaks tunnustada üksnes siis, kui see on ühendatud iga üksikjuhtumi puhul eraldi sõlmitud konkreetsete lepingute sellealase adekvaatsusega.
42. Kolmandate riikide poolt tagatud kaitse taseme hindamine ei ole ebatavaline tegevus, eelkõige Euroopa Komisjoni jaoks: piisav kaitse on esimese samba puhul edastamise tingimuseks. Seda on direktiivi 95/46/EÜ artikli 25 kohaselt mitmel korral hinnatud erikriteeriumide alusel ning kinnitatud Euroopa Komisjoni otsustega.⁽¹⁷⁾ Kolmanda samba alusel ei ole sellist süsteemi selgesõnaliselt ette nähtud: piisava kaitse tagamise hindamine on ette nähtud üksnes veel vastu võtmata andmekaitse raamotsuse artiklites 11 ja 13 käsitletud erijuhtudel⁽¹⁸⁾ ning selle läbiviimine on jäetud liikmesriikide ülesandeks.
43. Praegusel juhul puudutab hindamistegevus õiguskaitses eesmärgi ning komisjon viib arutelusid läbi nõukogu järelevalve all. See kontekst on erinev *Safe Harbour* põhimõtete hindamisest või Kanada õigusaktidega tagatud piisava kaitse hindamisest ning on tihedamalt seotud USA ja Austraaliaga toimunud hiljutiste broneeringuinfo alaste läbirääkimistega, mis toimusid kolmanda samba õigusraamistikus. Kontaktrühma põhimõtteid on siiski nimetatud ka viisavabadusprogrammi kontekstis, mis puudutab piiri ja sisserände küsimusi ja seega esimese samba küsimusi.
44. Andmekaitseinspektor soovib, et iga järelalus tulevase dokumendiga tagatud piisava kaitse kohta peaks rajanema

⁽¹⁶⁾ Vt joonealust märkust 2.

⁽¹⁷⁾ Komisjoni otsused isikuandmete piisava kaitse kohta kolmandates riikides, sealhulgas Argentinas, Kanadas, Šveitsis, USAs, Guernseyl, Mani saarel ja Jersey, on kättesaadaval veebiaadressil http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/thridcountries/index_en.htm

⁽¹⁸⁾ Piiratud liikmesriigi poolt teise liikmesriigi pädevalt asutuselt saadud andmete edastamisega kolmandale riigile või rahvusvahelisele organile.

kogemustele nimetatud eri valdkondades. Ta soovib tulevase dokumendi kontekstis täiendavalt arendada mõistet „piisav kaitse” sarnaste kriteeriumite kohaselt, mida on piisava kaitse määramisel varem kasutatud.

Vastastikune tunnustamine – vastastikkuse põhimõte

45. Kaitse taseme teine aspekt on seotud ELi ja USA süsteemide vastastikkuse tunnustamisega. Kontaktrühma aruandes märgitakse sellega seoses, et eesmärk oleks „saavutada teineteise eraelu puutumatuse kaitse ja andmekaitse süsteemide tõhususe tunnustamine kõnealuste põhimõtete hõlmatud valdkonnas”⁽¹⁹⁾ ning saavutada „eraelu puutumatuse kaitse ja isikuandmete kaitse alaste õigusaktide võrdväärne ja vastastikune kohaldamine”.

46. Andmekaitseinspektori meelest on ilmselge, et vastastikune tunnustamine (või vastastikkuse põhimõte) on võimalik üksnes siis, kui on tagatud piisaval tasemel kaitse. Teiste sõnadega tuleks tulevase dokumendiga ühtlustada kaitse miinimumtase (piisava kaitse hindamise teel, võttes iga üksikjuhtumi puhul eraldi arvesse vajadust erikokkulepete järele). Vastastikkuse põhimõtet saab tunnustada ainult selle eeltingimuse alusel.

47. Esimese elemendina tuleb võtta arvesse andmekaitse sisuliste sätete vastastikkust. Andmekaitseinspektori arvates tuleks andmekaitse sisuliste sätete vastastikkuse põhimõtet lepingus käsitleda viisil, millega tagatakse ühest küljest, et andmete töötlemisel ELi (ja USA) territooriumil järgitakse täielikult andmekaitsealaseid riiklikke õigusakte, ning teisest küljest, et väljaspool andmete päritoluriiki andmete töötlemisel, mis kuuluvad lepingu kohaldamisalasse, järgitakse lepingus sätestatud andmekaitse põhimõtteid.

48. Teiseks elemendiks on kaebuste esitamise mehhanismide vastastikkus. Tuleks tagada, et Euroopa kodanikel on piisavad kaebuste esitamise vahendid, kui nendega seotud andmeid USAs töödeldakse (sõltumata sellise töötlemise suhtes kohaldatavast õigusest), ning samuti et Euroopa Liit ja selle liikmesriigid annavad samaväärsed õigused USA kodanikele.

49. Kolmas element on õiguskaitseasutuste vastastikune juurdepääs isikuandmetele. Kui mis tahes dokumendiga lubatakse USA ametiasutustele juurdepääs Euroopa Liidust pärit andmetele, tähendab vastastikkuse põhimõte, et samasugune juurdepääs tuleks anda ELi ametiasutustele seoses USAst pärit andmetega. Vastastikkuse põhimõte ei tohi kahjustada andmesubjekti kaitse tõhusust. See on õiguskaitseasutustele „transatlantilise” juurdepääsu võimaldamise eeltingimuseks. See tähendab konkreetselt järgmist:

— USA ametiasutustele ei tohiks lubada otsest juurdepääsu andmetele ELi territooriumil (ja vastupidi). Tuleks anda ainult kaudne juurdepääs tõukemeetodi kohaselt

— Juurdepääs peaks toimuma selle riigi, kus andmeid töödeldakse, andmekaitseasutuste ja õigusasutuste kontrolli all

— USA ametiasutuste juurdepääs ELi andmebaasidele peaks järgima andmekaitse sisulisi sätteid (vt eespool) ning tagama andmesubjektidele täieliku kaebuste esitamise õiguse

Dokumendi asjakohasus

50. Väga oluline on hindamise tingimuste (piisavus, vastavus, vastastikune tunnustamine) määramine, sest sellega määratakse kindlaks kaitse olemus (asjakohasuse aspektist lähtudes), õiguskindlus ja tõhusus. Tulevane dokument peab olema asjakohane ja täpne.

51. Peale selle peaks olema selge, et järgmises etapis sõlmitavas konkreetse lepingus tuleb käsitleda kavandatava andmevahetusega seotud üksikasjalikke ja täielikke andmekaitsemeetmeid. Üksnes sellised kahetasandilised konkreetset andmekaitsepõhimõtted tagavad vajaliku kokkusobivuse üldise lepingu ja konkreetsete lepingute vahel, nagu märgiti juba käesoleva arvamuse punktides 35 ja 36.

Näidise väljatötamine muude kolmandate riikide jaoks

52. Erilist tähelepanu väärib küsimus, millises ulatuses võiks USAGA sõlmitav leping olla näidiseks muudele kolmandatele riikidele. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et peale USA peetakse tulevikuküsimusi käsitleva tööühma aruandes ELi strateegiliseks partneriks Venemaad. Kuni põhimõtted on neutraalsed ja kooskõlas ELi peamiste kaitsemeetmetega, võiksid need olla kasulikuks pretsedendiks. Kuid näiteks võivad vastuvõtva riigi õigusraamistiku või edastamise eesmärgiga seotud üksikasjad takistada lepingu samal kujul ülevõtmist. Samavõrra oluline on demokraatia olukord kolmandates riikides: tuleb kindlaks teha, et kokkulepitud põhimõtteid vastuvõtvas riigis tõhusalt kaitsakse ning kohaldatakse.

Milliste näitajate alusel kaitsetaset hinnatakse?

53. Otsesed või kaudsed tingimused peaksid igal juhul vastama rahvusvahelisele ja Euroopa õigusraamistikule ning eelkõige ühiselt kokkulepitud andmekaitsemeetmetele. Need on

⁽¹⁹⁾ Peatükk A. Siduv rahvusvaheline leping, lk 8.

sätetatud ÜRO suunistes, Euroopa Nõukogu konventsioonis 108 ja selle lisaprotokollis, OECD suunistes, andmekaitset käsitleva raamotsuse eelnõus ning seoses esimese samba valdkondadega samuti direktiivis 95/46/EÜ.⁽²⁰⁾ Kõik need dokumendid sisaldavad sarnaseid põhimõtteid, mida üldiselt käsitletakse isikuandmete kaitse tuumana.

54. On väga oluline, et eespool nimetatud põhimõtteid võetakse nõuetekohaselt arvesse, arvestades kõrgetasemelise tööühma aruandes käsitletava võimaliku lepingu mõju. Dokument, milles käsitletakse kolmanda riigi kogu õiguskaitse sektorit, oleks pretseeditud. Olemasolevad piisava kaitse tagamise tingimusi käsitlevad otsused esimese samba raames ning lepingud kolmandate riikidega ELi kolmanda samba raames (Europol, Eurojust) on alati olnud seotud konkreetsete andmete vahetamisega, samas kui käesoleval juhul võib osutada võimalikuks vahetada palju ulatuslikumaid andmeid, võttes arvesse ulatuslikke eesmärke (kuritegevuse vastane võitlus, riiklik julgeolek ja avalik kord, piirikontroll) ja teadmata arvu asjaomaseid andmebaase.

Põhinõuded

55. Kolmandatele riikidele isikuandmete edastamise suhtes kohaldatavad tingimused on välja töötatud artikli 29 tööühma töödokumendis.⁽²¹⁾ Minimaalseid eraelu puutumatus põhimõtteid käsitleva kokkuleppe puhul tuleb kontrollida, et see vastaks nõuetele, tagamaks andmekaitsemeetmete tõhusus.

- Sisu osas: andmekaitsepõhimõtted peavad tagama kõrgetasemelise kaitse ning vastama standarditele ELi põhimõtete kohaselt. Seda arvestades analüüsitakse

⁽²⁰⁾ — ÜRO suunistes isikuandmete elektrooniliste failide kohta, mille peaassamblee võttis vastu 14. detsembril 1990. Kätesaadav aadressil www.unhchr.ch/html/menu3/b/71.htm

— Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioon isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse kohta. Kätesaadav aadressil www.conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/html/108.htm

— OECD suunistes isikuandmete kaitse ja piiriülese edastamise suuniste kohta, mis on vastu võetud 23. septembril 1980. aastal. Kätesaadav aadressil www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34255_15589524_1_1_1_1,00.html

— Eelnõu: nõukogu raamotsus kriminaalrajades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta. Kätesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=193371

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

⁽²¹⁾ 24. juuli 1998. aasta töödokument kolmandatele riikidele isikuandmete edastamise kohta, tulenevalt ELi andmekaitse direktiivi artiklite 25 ja 26 kohaldamisest, WP12.

käesoleva arvamuse V peatükis täiendavalt kõrgetasemelise tööühma aruandes sisalduvat 12 põhimõtet.

- Üksikasjalisuse osas: sõltuvalt lepingu olemusest ja eelkõige kui sellest saab ametlik rahvusvaheline leping, peavad olema eeskirjad ja menetlused piisavalt üksikasjaliselt sätestatud, et võimaldada seda tõhusalt rakendada.

- Järelevalve osas: kokkulepitud eeskirjade järgimise tagamiseks tuleks kehtestada konkreetsete nii sisemised (kontrollid) kui ka välised (läbivaatamised) kontrollimehhanismid. Neid mehhanisme peavad mõlemad lepingu pooled saama võrdselt kasutada. Järelevalve hõlmab mehhanisme, millega tagatakse nõuetele vastavus makrotasandil, nagu näiteks ühised läbivaatamismehhanismid, ning samuti nõuetele vastavus mikrotasandil, nagu üksikisikute kaebuste käsitlemine.

56. Peale nende kolme põhinõude tuleks erilist tähelepanu pöörata õiguskaitse raames isikuandmete töötlemisega seotud üksikasjadele. See on tõepoolest selline valdkond, kus võib esineda põhiõiguste mõningane piiramine. Seetõttu tuleks kehtestada kaitsemeetmed, et hüvitada üksikisikute õiguste piiramist, eelkõige seoses järgmiste aspektidega, võttes arvesse mõju üksikisikule:

- Läbipaistvus: teave ja juurdepääs isikuandmetele võib õiguskaitse kontekstis olla piiratud, tulenevalt näiteks diskreetse uurimise teostamise vajadustest. Kuigi ELis on harilikult kehtestatud täiendavad mehhanismid selle põhiõiguste piiramise hüvitamiseks (sageli osalevad selles sõltumatud andmekaitseasutused), tuleb tagada, et sarnaseid hüvitamise mehhanisme saab kasutada, kui teave edastatakse kolmandale riigile.

- Kaebuste esitamise õigus: eespool nimetatud põhjustel peaks üksikisikutel olema alternatiivsed võimalused oma õiguste kaitsmiseks, eelkõige õigus teha seda sõltumatu järelevalveasutuse kaudu ja kohtu ees.

- Andmete säilitamine: andmete säilitamise perioodi õigustus ei pruugi olla läbipaistev. Tuleb võtta meetmeid, et see ei takistaks andmesubjektide või järelevalveasutuste õiguste tõhusat rakendamist.

— Õiguskaitseasutuste vastutus: tegeliku läbipaistvuse puudumisel ei saa üksikisiku või institutsionaalsete huvirühmade rakendatavad kontrollimehhanismid olla kõikehõlmavad. Siiski on äärmiselt oluline, et sellised kontrollid oleksid kindlalt kehtestatud, võttes arvesse andmete tundlikkust ja sunnimeetmeid, mida saab andmete töötlemise põhjal üksikisikute suhtes võtta. Vastutuse kohustus on määrava tähtsusega teema seoses vastuvõtva riigi riiklike kontrollimehhanismidega, kuid samuti seoses andmete päritoluriigi või -piirkonna poolse läbivaatamise teostamise võimalustega. Sellised läbivaatamismehhanismid on ette nähtud konkreetsetes lepingutes, nagu broneeringuinfot käsitlev leping, ja Euroopa andmekaitseinspektor soovib tungivalt lisada need ka üldisesse dokumenti.

V. PÕHIMÕTETE ANALÜÜS

Sissejuhatus

57. Käesolevas peatükis analüüsitakse kõrgetasemelise töörühma dokumendis esitatud 12 põhimõtet, lähtudes järgmisest vaatekohast:

— Need põhimõtted näitavad, et USA ja ELil on ühiseid seisukohti põhimõtete tasandil, sest on võimalik täheldada sarnasusi konventsiooni nr 108 põhimõtetele.

— Kuid kokkulepe põhimõtete tasandil ei ole piisav. Õigusakt peab olema piisavalt tugev, et tagada nõuete täitmine.

— Euroopa andmekaitseinspektor kahetseb, et põhimõtetele ei kaasne selgitav memorandum.

— Enne nende põhimõtete kirjeldamise alustamist tuleb tagada, et mõlemad pooled mõistavad kasutatavat sõnastust ühtviisi, näiteks kui osutatakse isikuandmetele või kaitstud isikutele. Selles osas oleks teretulnud mõistete määratlused.

1. Eesmärgi esitamine

58. Esimene kõrgetasemelise töörühma aruande lisa loetletud põhimõte ütleb, et isikuandmeid töödeldakse õiguspärasel õiguskaitse eesmärkidel. Nagu eespool märgitud, tähendab see Euroopa Liidu jaoks kuritegude ennetamist, avastamist, uurimist või kuritegude eest vastutusele võtmist. USA puhul läheb õiguskaitse kaugemale kuritegudest ning hõlmab ka eesmäärke, mis on seotud piirikontrolli, avaliku korra ja riikliku julgeolekuga. Selliste ELi ja USA määratlused eesmärkide vaheliste erinevuste tagajärjed ei ole

selged. Kuigi aruandes mainitakse, et tegelikkuses võivad eesmärgid suures osas kokku langeda, on määrava tähtsusega teada täpselt, millises osas need kokku ei lange. Arvestades üksikisikute suhtes võetud meetmete mõju, peab õiguskaitse valdkonnas eesmärgi osas seatud piirangute põhimõtet rangelt järgima ning esitatavad eesmärgid tuleb selgelt väljendada ning piiritleda. Võttes arvesse aruandes ettenähtud vastastikkuse põhimõtet, tundub kõnealuste eesmärkide vastavusse viimine hädavajalik. Lühidalt öeldes, selle põhimõtte tõlgendust tuleb selgitada.

2. Andmete terviklikkus/kvaliteet

59. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab sätet, millega nõutakse täpsete, asjakohaste ja täielike isikuandmete õigeaegset esitamist, mis on vajalik andmete õiguspäraseks töötlemiseks. See põhimõte on mis tahes tõhusa andmetöötlemise põhitingimus.

3. Vajalikkus/proportsionaalsus

60. See põhimõte selgitab, milline on seos kogutud teabe ja seadusega kehtestatud õiguskaitse eesmärgi saavutamiseks selle teabe järele esineva vajaduse vahel. See õigusliku aluse nõue on positiivne element töötlemise õiguspärasuse tagamiseks. Euroopa andmekaitseinspektor märgib sellest hoolimata, et kuigi see tugevdab töötlemise õiguskindlust, kuulub sellise töötlemise õiguslik alus kolmanda riigi õigusesse. Kolmanda riigi õigus ei saa iseenesest olla õiguslikuks aluseks isikuandmete edastamiseks.⁽²²⁾ Kõrgetasemelise rühma aruandes tundub olevat eeldatud, et põhimõtteliselt tunnustatakse kolmanda riigi, st USA õiguse legitiimsust. Tuleb meeles pidada, et kui selline arutluskäik võib olla siinkohal õigustatud, võttes arvesse, et USA on demokraatlik riik, ei saa sama skeem toimida ning ei ole ülevõetav mis tahes kolmanda riigi puhul.

61. Iga isikuandmete edastamine peab kõrgetasemelise töörühma aruande lisa kohaselt olema asjakohane, vajalik ning sobiv toimimisviis. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et proportsionaalsuse nõude järgimiseks ei tohi töötlemine olla põhjendamatult sekkuv ning töötlemise kord peab olema tasakaalustatud, võttes arvesse andmesubjektide õiguseid ja huve.

62. Sel põhjusel peaks juurdepääs andmetele antama igal üksikjuhul eraldi, sõltuvalt konkreetse uurimisega seotud praktilistest vajadustest. Kolmandate riikide õiguskaitseasutuste alaline juurdepääs ELis paiknevatele andmebaasidele oleks

⁽²²⁾ Vt eelkõige direktiivi 95/46/EÜ artikli 7 punkte c ja e. Oma 24. oktoobri 2002. aasta arvamuses nr 6/2002 reisijaandmete ja muude andmete edastamise kohta lennuettevõtjatelt Ameerika Ühendriikidele märkis artikli 29 komitee, et „ei tundu olevat vastuvõetav, et kolmanda riigi poolt oma avalike huvidega seotud põhjustel tehtud ühepoolse otsuse tulemusel peaks rutiinselt ja ulatuslikult edastama kõnealuse direktiivi alusel kaitstavaid andmeid”.

ebaproportsionaalne ja ebapiisavalt põhjendatud. Euroopa andmekaitseinspektor tuleb meelde, et olemasolevate andmekaitset käsitlevate lepingute kontekstis (nt broneeringuinfot käsitleva lepingu puhul) põhineb andmevahetus konkreetsetel asjaoludel ja see toimub piiratud aja jooksul. ⁽²³⁾

63. Sama loogikat järgides tuleks reguleerida andmete säilitamise perioodi: andmeid tuleks säilitada üksnes seni kuni need on vajalikud, võttes arvesse konkreetset taotletavat eesmärki. Kui need ei ole seoses määratletud eesmärgiga enam vajalikud, tuleks need kustutada. Euroopa andmekaitseinspektor on tugevalt vastu selliste andmebaaside loomisele, kus hoitakse andmeid mitte kahtlusaluste isikute kohta, et kasutada neid võimaliku tulevikus tekkiva vajaduse korral.

4. Teabeturve

64. Meetmed ja menetlused andmete kaitsmiseks nende väärkasutuse, muutmise ja muude ohtude eest on põhimõtetes välja töötatud ning samuti on loodud säte, millega on juurdepääs andmetele piiratud üksnes volitatud isikutele. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et see on rahuldav.
65. Lisaks sellele võiks põhimõtet täiendada sättega, milles öeldakse, et andmetele juurdepääsenud isikute kohta tuleb teha kanne logisse. See suurendaks juurdepääsu piiramise ja andmete väärkasutuse vältimise kaitsemeetmete tõhusust.
66. Lisaks sellele tuleks ette näha vastastikune teavitamine turvameetmete rikkumise korral: vastuvõtjad USAs ja samuti ELis oleksid vastutavad oma kolleegide teavitamise eest, kui nende poolt saadud andmed on ebaseaduslikul viisil saanud avalikuks. Sellega suurendatakse andmete turvalise töötlemise suhtes esinevat vastutustunnet.

5. Isikuandmete erikategooriad

67. Põhimõtet, mille kohaselt keelatakse tundlike andmete töötlemine, on Euroopa andmekaitseinspektori arvates oluliselt nõrgendatud erandiga, millega lubatakse selliste tundlike andmete mis tahes töötlemist, mille kohta siseriiklikus õiguses on sätestatud „sobivad kaitsemeetmed”. Just andmete tundliku iseloomu tõttu peab asjakohaselt ja täpselt õigustama mis tahes erandi tegemist keelupõhimõttest, esitades eesmärkide ja asjaolude loetelu, mille korral teatavat liiki tundlike andmeid võib töödelda, ning samuti märkides, millised nõuded esitatakse andmetöötlejale, kellel

on lubatud töödelda sellist liiki andmeid. Seoses vastuvõetavate kaitsemeetmetega leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et tundlikud andmed ei peaks olema elemendiks, mille põhjal algatatakse uurimine. Need võiksid olla kättesaadavad konkreetsete asjaolude korral, kuid üksnes täiendava teabena andmesubjekti kohta, kelle suhtes viiakse juba läbi uurimist. Need kaitsemeetmed ja tingimused tuleb põhimõtet kirjeldavas tekstis esitada piiranguid kehtestaval viisil.

6. Vastutavus

68. Nagu käesoleva arvamuse punktides 55 ja 56 kirjeldatud, tuleb tõhusal viisil tagada isikuandmeid töötlevate avalike asutuste vastutavus ning lepingus tuleb kinnitada, millisel viisil selline vastutavus tagatakse. See on väga tähtis, võttes arvesse vähest läbipaistvust, mida harilikult omistatakse isikuandmete töötlemisele õiguskaitses raames. Sellega seoses ei ole piisavaks tagatiseks ainult kinnitamine (nagu on praegu lisas ette nähtud), et avalikud asutused on vastutavad, andmata täiendavaid selgitusi sellise vastutuse üksikasjade ja tagajärgede kohta. Euroopa andmekaitseinspektor soovib sellise selgituse esitada dokumendi tekstis.

7. Sõltumatu ja tõhus järelevalve

69. Euroopa andmekaitseinspektor pooldab täielikult sätte lisamist, milles nähakse ette sõltumatu ja tõhus järelevalve, mida teostab üks või mitu avalikku järelevalveasutust. Ta leiab, et tuleb selgeks teha, kuidas tõlgendatakse sõltumatust, eelkõige kellest need asutused on sõltumatud ja kellele nad aru annavad. Sellega seoses on vaja kriteeriumeid, mis peavad arvestama institutsioonilist ja funktsionaalset sõltumatust seoses täidesaatvate ja õigusandlike organitega. Euroopa andmekaitseinspektor tuleb meelde, et see on oluline element tagamaks kokkulepitud põhimõtete tõhus järgimine. Isikuandmeid töötlevate avalike asutuste vastutavuse seisukohast on olulised ka nende asutuste sekkumise ja täitevvolitused, nagu on märgitud eespool. Andmesubjektidel peaks olema selge ülevaade nende olemasolust ja pädevusest, et võimaldada neil oma õiguseid kasutada, eelkõige kui esineb mitu pädevat asutust, kelle pädevus sõltub töötlemise kontekstist.
70. Lisaks sellele soovib Euroopa andmekaitseinspektor näha edaspidi sõlmitavas lepingus ette järelevalveasutuste vahelised koostöömehhanismid.

8. Juurdepääs andmetele ja andmete parandamine üksikisiku poolt

71. Seoses andmetele juurdepääsu ja andmete parandamisega õiguskaitses kontekstis on vaja konkreetseid kaitsemeetmeid. Sellega seoses tervitab Euroopa andmekaitseinspektor põhimõtet, et üksikisikutele peaks võimaldama juurdepääsu andmetele ja andma võimaluse taotleda „oma isikuandmete parandamist ja/või kustutamist”. Siiski on endiselt ebaseaduslik mõiste „üksikisikud” määratlus (tuleks kaitsta kõiki andmesubjekte, mitte üksnes asjaomase riigi kodanikke) ning

⁽²³⁾ Lepingute kehtivus lõpeb seitsme aasta pärast allakirjutamise kuupäevast, kui pooled ei lepi vastastikku kokku seda uue lepinguga asendada.

tingimused, mille kohaselt võiks üksikisikutel olla võimalus vaielda vastu nende isikuandmete töötlemisele. Täpsustada on vaja mõistet „sobivad juhud”, mille korral on või ei ole vastuvaidlemine võimalik. Andmesubjektide jaoks peab olema selge, millistel asjaoludel (sõltuvalt nt asutuse liigist, uurimise liigist või muudest kriteeriumitest) on neil võimalik oma õiguseid kasutada.

72. Peale selle, kui puudub otsene võimalus vaielda vastu põhjendatud töötlemisele, peaks olema võimalik teostada kaudset kontrolli töötlemise järelevalve eest vastutava sõltumatu asutuse kaudu.

9. Läbipaistvus ja teatamine

73. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab veel kord, et tõhus läbipaistvus on oluline, et võimaldada üksikisikutel oma õigusi kasutada ning parandada isikuandmeid töötlevate riigiasutuste üldist vastutavust. Ta toetab praegusel kujul sõnastatud põhimõtteid ja rõhutab eelkõige vajadust teavitada üksikisikut üldiselt ja individuaalselt. Seda kajastab lisa punktis 9 määratletud põhimõte.

74. Siiski märgitakse aruande 2. peatüki punktis B (kokkulepitud põhimõtted), et USA poolne läbipaistvus võib hõlmata „individuaalsete teatiste avaldamist föderaalregistris ühekaupa või kombineeritult ning andmete avaldamist kohtumenetluse käigus”. Tuleb aru saada, et teatise avaldamisest *Euroopa Liidu Teatajas* iseenesest ei piisa andmesubjekti nõuetekohase teavitamise tagamiseks. Lisaks sellele, et on vaja esitada individuaalsed teatised, tuletab Euroopa andmekaitseinspektor meelde, et teavet tuleb esitada andmesubjektile hõlpsasti arusaadavas vormis ja keeles.

10. Kaebuste esitamise õigus

75. Selleks, et üksikisikute õiguste tõhus kasutamine oleks garanteeritud, peavad nad saama esitada kaebuse sõltumatu andmekaitseasutusele ning sõltumatu ja erapooletule kohtule. Mõlemad kaebuste esitamise võimalused peaksid olema võrdselt kasutatavad.

76. Kontakti võtmise võimalus sõltumatu andmekaitseasutusega on vajalik, sest see võimaldab üksikisikutele potentsiaalselt üsna ähmases valdkonnas (õiguskaitse) saada abi paindlikul viisil ja vähemate kulutustega. Andmekaitseasutused saavad samuti anda abi, kasutades juurdepääsu õigust andmesubjektide nimel, kui erandid takistavad nende otsest juurdepääsu oma isikuandmetele.

77. Juurdepääs kohtusüsteemile on täiendav ja hädavajalik tagatis selleks, et andmesubjektid saavad taotleda kaebuse

käsitlemist organi poolt, mis kuulub muusse demokraatliku süsteemi harusse kui isiku andmeid tegelikult töötlevad riigiasutused. Sellist tõhusat õiguskaitset kohtus peab Euroopa Kohus⁽²⁴⁾ „oluliseks, et tagada üksikisiku jaoks tema huvide tõhus kaitse. (...) [See] kajastab ühenduse õiguse üldpõhimõtet, mis rõhutab liikmesriikide ühesuguseid riigiõiguslikke tavasid ning on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13.” Õiguskaitsevahendi kasutamise õigus on samuti selgelt ette nähtud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 ning EÜ direktiivi 95/46/EÜ artiklis 22, ilma et see piiraks ühegi võimaliku haldusliku kaitsevahendi kohaldamist.

11. Automatiseeritud üksikotsused

78. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab sätet, milles nähakse ette sobivad kaitsemeetmed seoses automaatse isikuandmete töötlemisega. Ta märgib, et ühine arusaam sellest, mis on „märkimisväärne kahjulik tegevus, arvestades üksikisiku asjaomaseid huvisid”, muudaks selgemaks selle põhimõtte rakendamise tingimused.

12. Andmete edasisaatmine

79. Mõned andmete edasisaatmist puudutavad tingimused on ebaselged. Eelkõige, kui andmete edasisaatmine peab olema kooskõlas rahvusvaheliselt kokkulepitud korraga ja andmeid saatvate ja vastuvõtivate riikide vaheliste lepingutega, tuleb täpsustada, kas see seondub esmase andmeedastuse algatanud kahe riigi või andmete edasisaatmises osaleva kahe riigi vaheliste lepingutega. Euroopa andmekaitseinspektori arvates on igal juhul olulised esmase andmeedastuse algatanud kahe riigi vahelised lepingud.

80. Euroopa andmekaitseinspektor märgib samuti ära mõiste „õiguspärased avalikud huvid”, mille puhul on andmete edasisaatmine lubatud, väga laia määral. Avaliku julgeoleku mõiste ulatus on ebaselge ja andmeedastuse laiendamine reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumise korral tundub õiguskaitse kontekstis põhjendamatu ning ülemäärane.

VI. JÄRELDUSED

81. Euroopa andmekaitseinspektor tervitab ELi ja USA ametiasutuste poolt ühiselt tehtud tööd õiguskaitse valdkonnas, kus andmekaitse on olulise tähtsusega. Ta soovib siiski rõhutada asjaolu, et teema on keerukas, eelkõige ulatuse ja olemuse poolest, ning väärib seetõttu hoolika ja põhjaliku analüüsi teostamist. Transatlantilise dokumendi mõju

⁽²⁴⁾ Kohtuasi 222/84: *Johnston*, EKL 1986, lk 1651; kohtuasi 222/86: *Heylens*, EKL 1987, lk 4097; kohtuasi C-97/91: *Borelli*, EKL 1992, lk I-6313.

andmekaitsele tuleks hoolikalt uurida seoses olemasoleva õigusraamistikuga ning tagajärgedega kodanikele.

82. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub üles tagama suurema selguse ning looma konkreetsed sätted, eelkõige seoses järgmiste aspektidega:

— Dokumendi, mis peaks piisava õiguskindluse tagamiseks olema õiguslikult siduv, olemuse selgitamine.

— Põhjalik piisava kaitse taseme hinnang, mis põhineb mehhanismi sisu, üksikasju ja selle järelevalvet puudutavatel olulistel nõuetel. Euroopa andmekaitseinspektor leiab, et üldist dokumenti saab pidada piisavaks, kui sellega kaasnevad piisavad konkreetsed üksikasju käsitlevad erilepingud.

— Piiritletud kohaldamisala, koos taotletavate õiguskaitsealaste eesmärkide selge ühise määratlusega.

— Tuleb täpsustada korda, mille kohaselt eraõiguslikud üksused võiksid olla kaasatud andmete edastamise mehhanismi.

— Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine, mis tähendab andmete vahetamist üksikjuhtumite korral, kui selleks on konkreetne vajadus.

— Tugev järelevalvemehhanism ja kaebuste esitamise mehhanism andmesubjektide jaoks, sealhulgas halduslikud ja kohtulikud õiguskaitsevahendid.

— Tõhusad meetmed, millega tagatakse kõigile andmesubjektidele oma õiguste kasutamise võimalus, olenemata nende kodakondsusest.

— Sõltumatute andmekaitseasutuste kaasamine, eelkõige seoses järelevalve ja andmesubjektide abistamisega.

83. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab asjaolu, et põhimõtete väljatöötamisel tuleb vältida mis tahes kiirustamist, sest see tooks kaasa üksnes mitterahuldavad tulemused ja kavandatule vastupidised tagajärjed andmekaitse valdkonnas. Seetõttu oleks käesoleval hetkel kõige parem jätkata tegevuskava väljatöötamisega, et hilisemas etapis saavutada võimalik kokkulepe.

84. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub üles tagama suurem läbipaistvus andmekaitset puudutavate põhimõtete väljatöötamise protsessi osas. Üksnes kõigi sidusrühmade, sealhulgas Euroopa Parlamendi kaasamine võimaldaks dokumendil saada kasu demokraatlikust arutelust ning saavutada vajalik toetus ja tunnustus.

Brüssel, 11. november 2008

Peter HUSTINX

Euroopa andmekaitseinspektor