

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

# Arvamus nr 3/2015

## Euroopa suur võimalus

*Euroopa Andmekaitseinspektori soovitused ELi  
andmekaitse reformi võimaluste kohta*



---

28. juuli 2015

24. juunil 2015. aastal alustasid Euroopa Liidu kolm peamist institutsiooni – Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon – kaasotsustamismenetluse läbirääkimisi isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi „üldmäärus“) ettepaneku üle (mitteametlikult kutsutakse menetlust „triloogiks“)<sup>1</sup>. Triloogi alus on komisjoni 2012. aasta jaanuari ettepanek, Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2014. aasta seadusandlik resolutsioon ja nõukogus 15. juunil 2015. aastal vastu võetud üldine lähenemisviis<sup>2</sup>. Nimetatud kolm institutsiooni on võtnud endale kohustuse tegeleda üldmäärusega, mis on osa laiemast isikuandmete kaitse reformipaketist, kuhu kuulub politsei- ja õigusala tegevust käsitleva direktiivi ettepanek. Menetlus peaks pöörduma 2015. aasta lõpuga ning võimaldama mõlemad õigusaktid 2016. aasta alguses ametlikult vastu võtta, millele järgneb kaheaastane üleminekuperiood.<sup>3</sup>

Euroopa Andmekaitseinspektor on Euroopa Liidu sõltumatu institutsioon. Andmekaitseinspektor ei osale triloogis, kuid vastutab määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 41 lõike 2 kohaselt selle eest, et „ühenduse institutsioonid ja asutused tagaksid isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigused ja -vabadused, eelkõige nende õiguse eraelu puutumatusel“, ja tema ülesanne on „...samuti ühenduse institutsioonide ja asutuste ning andmesubjektide nõustamine kõikides isikuandmete töötlemisega seotud küsimustes“. Andmekaitseinspektor ja tema asetäitja nimetati ametisse 2014. aasta detsembris eriülesandega olla konstruktiivsem ja proaktiivsem ning nad avaldasid 2015. aasta märtsis viieaastase strateegia, kus on sätestatud, kuidas nad kavatsesid seda ülesannet täita ja olla seda tehes vastutustundlikud<sup>4</sup>.

Käesolev arvamus on andmekaitseinspektori strateegia esimene teetähis. Meie nõuanded rajanevad arutlustel ELi institutsioonide, liikmesriikide, kodanikuühiskonna, tööstussektori ja teiste sidusrühmadega ning need on antud eesmärgiga aidata triloogi osalistel jõuda õigeaegselt üksmeelele. Selles käsitletakse üldmäärust kahes osas:

- andmekaitseinspektori nägemus tulevikule orienteeritud andmekaitse-eeskirjadest koos meie soovitude illustreerivate näidetega ja
- lisa („Arvamuse nr 3/2015 lisa: võrdlev tabel üldmääruse tekstidest koos andmekaitseinspektori soovitudega“), kus on nelja veeruga tabel üldmääruse tekstist artiklite kaupa, vastu võetud vastavalt komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt, ning neile lisaks andmekaitseinspektori soovitus.

Arvamus on avaldatud meie veebisaidil ja kättesaadav mobiilirakenduse kaudu. 2015. aasta sügisel täiendatakse seda soovitudega üldmääruse põhjenduste kohta ja kui nõukogu on direktiivi suhtes vastu võtnud oma üldseisukoha, siis ka politsei- ja õigusala tegevuse kohta.

Andmekaitseinspektori 2012. aasta märtsi terviklik arvamus komisjoni avaldatud reformipaketi ettepaneku suhtes on endiselt kehtiv. Siiski olime kolm aastat hiljem sunnitud oma nõuandeid ajakohastama, et neid kaasseadusandjate seisukohtadega paremini siduda ja pakkuda konkreetsemaid soovitusi.<sup>5</sup> Nagu ka 2012. aasta arvamus, on käesolev arvamus kooskõlas artikli 29 tööühma arvamuste ja seisukohtadega, sealhulgas 18. juunil vastu võetud dokumendi „Põhiteemad triloogi seisukohast“ lisaga, mille koostamises andmekaitseinspektor osales tööühma täisliikmena<sup>6</sup>.

## Haruldane võimalus. Miks on see reform nii tähtis?

**Euroopa Liit on lõpusirgel enne isikuandmete kaitse eeskirjade muutmist.** Isikuandmete kaitse üldmäärus mõjutab potentsiaalselt tulevastel aastakümnetel kõiki ELi üksikisikuid, kõiki ELi organisatsioone, kes isikuandmeid töötlevad, ning kõiki selliseid organisatsioone väljaspool ELi, kes töötlevad ELis üksikisikute isikuandmeid<sup>7</sup>. Nüüd on aeg kaitsta üksikisikute põhiõigusi ja -vabadusi tuleviku andmepõhises ühiskonnas.

**Tõhus andmekaitse võimestab üksikisikuid ja virgutab vastutustundlikke ettevõtteid ning riigiasutusi.** Selle valdkonna seadused on keerukad ja tehnilised ning vajavad ekspertide nõuandeid, eelkõige sõltumatutelt andmekaitse autoriteetidelt, kes mõistavad nende järgimisega seotud probleeme. Üldmäärus on tõenäoliselt üks pikemaid liidu õigustikus, seega tuleb ELil nüüd püüda olla valiv ja keskenduda sätetele, mis on tõesti vajalikud, ning vältida üksikasju, mille soovimatu tagajärg võiks olla ülemäärane sekkumine tuleviku tehnoloogiatesse. Iga institutsiooni tekst kuulutab selgust ja arusaadavust isikuandmete töötlemises ja nii peab üldmäärus ellu viima seda, mida kuulutab, ning olema nii lakooniline ja lihtsasti mõistetav kui võimalik.

**Euroopa Parlament ja nõukogu kaasseadusandjatena peavad määrama õigusakti lõpliku teksti komisjoni kaasabil, kes on õigusaktide algataja ja aluslepingute täitmise järelevalvaja.** Andmekaitseinspektor ei ole triloogi läbirääkimiste osaline, kuid on õiguslikult pädev nõuandeid jagama, mida ta teeb proaktiivselt kooskõlas andmekaitseinspektori ja tema asetäitja ametisse nimetamisel saadud ülesandega ja andmekaitseinspektori värske strateegiaga. Käesolev arvamus jagab enam kui kümnendi vanust andmekaitseõuete järgimise järelevalve kogemust ja pakub poliitikanõuandeid, et aidata juhtida institutsioonid üksikisiku huve teeniva tulemuseni.

**Õigusloome on võimalikkuse kunst.** Kõik väljapakutud võimalused vastavate tekstide kujul, mida komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu on eelistanud, sisaldavad palju väärtuslikke sätteid, kuid kõiki neid on võimalik parandada. Tulemus ei ole meie seisukohast täiuslik, kuid me kavatsime institutsioone toetada, et saavutatav tulemus oleks parim võimalikest. Seetõttu jäävad meie soovitused kolme teksti piiresse. Meid ajendavad kolm püsivat murekohta:

- paremad võimalused inimestele,
- eeskirjad, mis toimivad tegelikkuses,
- eeskirjad, mis kestavad terve põlvkonna.

**Käesolevas arvamuses rakendatakse läbipaistvust ja vastutamist** – see on kaksikpõhimõte, mis on ehk kõige märkimisväärsem üldmääruse uuendus. Triloogi protsess on põhjalikuma uurimise all kui kunagi varem. Meie soovitused on avalikud ja me soovime tungivalt kõikidel ELi institutsioonidel haarata initsiatiiv ja olla juhtivaks eeskujuks, nii et see seadusandlik reform sünniks läbipaistva protsessi, mitte salajase kompromissi tulemusena.

**ELil on vaja uut andmekaitse kokkulepet, värsket peatükki.** Kogu ülejäänud maailm jälgib pingsalt. Uue seaduse kvaliteet ja suhestumine ülemaailmsete õigussüsteemidega ja suundumustega on äärmiselt tähtis. Käesoleva arvamusena näitab andmekaitseinspektor oma soovi ja kättesaadavust, et aidata ELil seda ajaloolist võimalust kõige paremini ära kasutada.

## I. SISUKORD

|          |  |          |
|----------|--|----------|
| <b>1</b> | <b>Paremad võimalused inimestele.....</b>  | <b>1</b> |
| 1.       | MÕISTEMÄÄRATLUSED: MÄÄRATLEGEM SELGELT, MIS ON ISIKUANDMED .....                 | 1        |
| 2.       | KOGU ANDMETÖÖTLUS PEAB OLEMA <i>NII</i> SEADUSLIK <i>KUI</i> KA ÕIGUSTATUD ..... | 1        |
| 3.       | ROHKEM SÕLTUMATU JA AUTORITEETNE JÄRELEVALVE .....                               | 2        |
| <b>2</b> | <b>Eeskirjad, mis toimivad ka tegelikkuses .....</b>                             | <b>2</b> |
| 1.       | TÕHUS KAITSE, MITTE PROTSEDUURID .....   | 2        |
| 2.       | PAREM TASAKAAL AVALIKU HUVI JA ISIKUANDMETE KAITSE VAHEL .....                   | 3        |
| 3.       | JÄRELEVALVEASUTUSTE USALDAMINE JA VOLITAMINE .....                               | 3        |
| <b>3</b> | <b>Eeskirjad, mis kestavad terve põlvkonna .....</b>                             | <b>3</b> |
| 1.       | VASTUTUSTUNDLIKUD ETTEVÕTLUSTAVAD JA INNOVATIIVNE INSENERITEADUS .....           | 4        |
| 2.       | VÕIMESTATUD ÜKSIKISIKUD.....   | 4        |
| 3.       | TULEVIKKU ARVESTAVAD EESKIRJAD .....   | 4        |
| <b>4</b> | <b>Lõppematu töö.....</b>  | <b>4</b> |
| <b>5</b> | <b>Määrav hetk digitaalõiguste jaoks Euroopas ja mujal .....</b>                 | <b>5</b> |
|          | <b>Märkused.....</b>   | <b>6</b> |

# 1 Paremad võimalused inimestele

ELi eeskirjad on alati püüdnud hõlbustada andmevooge nii ELi sees kui ka ELi kaubanduspartneritega, pidades siiski esmatähtsaks üksikisiku õiguste ja vabaduste tagamise küsimust. Internet on võimalikuks teinud olla enneolematul määral ühendatud, end väljendada ja suuta edastada väärtust ettevõtetele ja tarbijatele. Sellest hoolimata on eraelu puutumatus eurooplastele olulisem kui kunagi varem. 2015. aasta juunis tehtud andmekaitset käsitleva Eurobaromeetri uuringu kohaselt<sup>8</sup> ei usalda internetiettevõtteid enam kui kuus inimest kümnest ja kaks kolmandikku on mures selle pärast, et neil puudub täielik kontroll teabe üle, mida nad internetis annavad.

Reformitud raamistikul tuleb säilitada ja võimaluse korral karmistada üksikisikute suhtes rakendatavate standardite nõudeid. Isikuandmete kaitse reformipakett pakuti esialgselt välja kui vahend, millega tugevdada õigust eraelu puutumatusse internetis, andes inimestele rohkem teavet oma õiguste kohta ja rohkem kontrolli oma isikuandmete üle<sup>9</sup>. Kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad kirjutasid Euroopa Komisjonile 2015. aasta aprillis, et veenda institutsioone nendele kavatsustele truuks jääma<sup>10</sup>.

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, mis kuulub ELi esmaste õigusaktide hulka, sätestatud põhimõtteid tuleks rakendada järjekindlalt, dünaamiliselt ja innovatiivselt, nii et need oleksid praktikas inimeste jaoks tõhusad. Reform peab olema terviklik, seepärast on see ette võetud paketina, aga kuna andmetöötlus paistab kuuluvat eraldi õigusaktide alla, peab valitsema selgus selles, milline on nende täpne reguleerimisala ning kuidas nad koos toimivad, ilma et tekiks seaduseauke kaitsenõuete rikkumiseks<sup>11</sup>.

Andmekaitseinspektori jaoks on lähtepunkt üksikisiku väärikus ja see tähendab enamat kui üksnes õigusnõuete järgimise küsimust<sup>12</sup>. Meie soovitusel rajanevad üldmääruse iga artikli hindamisel (üksikult ja kumulatiivselt) selle suhtes, kas see tugevdab üksikisiku positsiooni võrreldes praeguse õigusraamistikuga. Lähtepunkt on andmekaitse tuumikuks olevad põhimõtted, nimelt põhiõiguste harta artikkel 8<sup>13</sup>.

## 1. Mõistemääratlused: määratlegem selgelt, mis on isikuandmed

- Üksikisikutel peaks olema võimalik tõhusamalt kasutada oma õigusi mis tahes teabe suhtes, mille alusel neid võib tuvastada või üksikult välja tuua, isegi kui seda teavet peetakse pseudonüümi all esitatavaks<sup>14</sup>.

## 2. Kogu andmetöötlus peab olema *nii* seaduslik *kui ka* õigustatud

- Nõuded, et kogu andmetöötlus peab olema piiratud konkreetse eesmärgiga ja toimuma õiguslikul alusel, on kumulatiivsed ja sellele ei saa olla alternatiivi. Soovitame vältida nende põhimõtete mis tahes ühendamist ja sellega nende nõrgestamist. Selle asemel tuleks ELil säilitada, lihtsustada ja töökindlamaks muuta väljakujunenud arusaama, et andmeid tuleks kasutada üksnes viisil, mis on kooskõlas eesmärgiga, mille jaoks andmeid algselt koguti<sup>15</sup>.
- Nõusolek on üks andmetöötamise võimalikke seaduslikke aluseid, kuid meil tuleb vältida kohustuslikku ruudukuste märgistamist, kus üksikisikule ei pakuta sisulist valikut ja kus tegelikult ei olegi vajadust andmeid töödelda. Me soovitame anda inimestele võimaluse laiemaks või kitsamaks nõusolekuks, näiteks kliinilise

uuringuga seoses, ja sellest nõusolekust kinni pidada ning lubada seda tagasi võtta<sup>16</sup>.

- Andmekaitseinspektor toetab isikuandmete rahvusvahelise edastamise mõistlikke innovatiivseid lahendusi, mis hõlbustavad andmevahetust ja austavad isikuandmete kaitse ja järelevalve põhimõtteid. Me soovime tungivalt mitte lubada andmete edastamist vastutava töötleja õigustatud huvide põhjal, sest see ei kaitse üksikisikuid piisavalt, ning samuti ei peaks EL avama ust kolmandate riikide ametiasutustele otseseks juurdepääsuks ELis asuvatele andmetele. Kolmanda riigi ametiasutuse väljastatud mis tahes andmeedastuse taotlust tuleks tunnustada üksnes siis, kui see austab vastastikuse õigusabi lepingutega kehtestatud norme, rahvusvahelisi lepinguid või muid rahvusvahelise koostöö seaduslikke kanaleid<sup>17</sup>.

### 3. Rohkem sõltumatu ja autoriteetne järelevalve

- ELi andmekaitseasutused peaksid olema valmis täitma oma rolli üldmääruse jõustumise hetkest alates ning Euroopa Andmekaitsekoogu peaks olema täielikult töövõimeline kohe, kui määrus muutub kohaldatavaks<sup>18</sup>.
- Ametiasutused peaksid kuulama ja uurima kaebusi ja nõudeid, mille on esitanud andmesubjektid või asutused, organisatsioonid ja ühendused.
- Üksikisikute õiguste täitmine nõuab ebaseadusliku andmetöötlusega seotud vastutuse ja kahju hüvitamise tõhusat süsteemi. Võttes arvesse selgeid tõkkeid õiguskaitse saamisel tegelikkuses, peaks üksikisikutel olema võimalus, et kohtumenetluses esindavad neid asutused, organisatsioonid ja ühendused<sup>19</sup>.

## 2 Eeskirjad, mis toimivad ka tegelikkuses

Kaitsenõudeid ei tohiks segi ajada formaalsustega. Põhjendamatud üksikasjad või katsed ettevõtlusprotsesse mikrojuhtimistasandil mõjutada võivad tulevikus osutuda iganenuks. Siin võime eeskujuga võtta ELi konkurentsivaldkonnast, kus suhteliselt piiratud teisese õiguse kogu on rangelt ette nähtud täita, soosides ettevõtete seas vastutuse ja teadlikkuse kultuuri<sup>20</sup>.

Kõik kolm teksti nõuavad isikuandmete töötlemise eest vastutajatelt rohkem selgust ja lihtsust<sup>21</sup>. Samamoodi peavad tehnilised kohustused olema lakoonilised ja lihtsasti mõistetavad, kui vastutavatel töötlejal tuleb neid nõuetekohaselt rakendada<sup>22</sup>.

Praegused menetlused ei ole pühad: meie soovitude eesmärk on leida viise bürokraatia vähendamiseks ning minimeerida ettekirjutusi dokumentide esitamiseks ja ebaolulisi formaalsusi. Me soovime seadusega sätestamist ainult seal, kus see on tõeliselt vajalik. See jätab ettevõtetele, riigiasutustele ja andmekaitseasutustele manööverdamisruumi – see on ruum, mis tuleb täita vastutuse ja andmekaitseasutuste juhustega. Kokkuvõtvalt võib öelda, et meie soovitusi järgides tuleks üldmääruse tekst peaaegu 30 % lühem kui kolme institutsiooni tekstide keskmine pikkus<sup>23</sup>.

### 1. Tõhus kaitse, mitte protseduurid

- Dokumendid peaksid olema nõuete järgimise vahend, mitte eesmärk; reform peab keskenduma tulemustele. Soovitame skaleeritavat lähenemisviisi, mis

taandab vastutavate töötajate dokumenteerimiskohustused ühtseteks põhimõteteaks selle kohta, kuidas vastutaval töötajal tuleb määrust täita, võttes arvesse riske ja näidates nõuete järgimist läbipaistvalt nii andmeedastuse, töötajatega sõlmitavate lepingute kui ka rikkumistest teatamise korral<sup>24</sup>.

- Selgete riskihindamiskriteeriumide põhjal ja arvestades oma kogemust ELi institutsioonide üle järelevalve teostamisel, soovime nõuda isikuandmetega seotud rikkumistest teatamist järelevalveasutusele ja andmekaitse mõju hindamist üksnes siis, kui andmesubjekti õigused ja vabadused on ohus<sup>25</sup>.
- Tuleks aktiivselt julgustada tööstusharu algatusi, kas siis siduvate ettevõtluseeskirjade või eraelu puutumatusse pitsereite kaudu<sup>26</sup>.

## 2. Parem tasakaal avaliku huvi ja isikuandmete kaitse vahel

- Isikuandmete kaitse eeskirjad ei tohiks takistada ajaloo- ja statistikauuringuid ning teadustööd, mis on tõeliselt avalikkuse huvides. Selle eest vastutavad isikud peavad tegema vajalikke korraldusi, et hoida ära isikuandmete kasutamist üksikisiku huvide vastaselt ning pöörama erilist tähelepanu eeskirjadele, mis hõlmavad näiteks sellist tundlikku teavet nagu terviseandmed<sup>27</sup>.
- Teadlased ja arhivaarid peaksid neid kaitsenõudeid järgides saama andmeid talletada nii kauaks kui vaja<sup>28</sup>.

## 3. Järelevalveasutuste usaldamine ja volitamine

- Me soovime lubada järelevalveasutustel avaldada juhiseid vastutavatele andmetöötajatele ja lasta neil välja töötada oma kodukord selles vaimus, et üks ühtne järelevalveasutus (nn ühtne kontaktpunkt) kohaldab üldmäärust lihtsustatult ja kergemini ning inimestele lähedal („lähedus”).<sup>29</sup>
- Järelevalveasutused peaksid suutma kõikide vastavate asjaolude alusel määrata tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad heastamismeetmed ja halduskaristused<sup>30</sup>.

# 3 Eeskirjad, mis kestavad terve põlvkonna

Praeguse raamistiku peamine tugisammas, direktiiv 95/46/EÜ, on olnud mudeliks järgnevatele andmetöötlust käsitletud õigusaktidele ELis ja mujal maailmas ning olnud isegi alus isikuandmete kaitse õiguse sõnastusele põhiõiguste harta artiklis 8. Käesolev reform hakkab kujundama andmetöötlust põlvkonna jaoks, kes ei mäleta elu ilma internetita. Seepärast peab EL täielikult mõistma selle tegevuse järelmeid üksikisikutele ning kestlikkust hoolimata tehnoloogilisest arengust.

Viimastel aastatel on toimunud isikuandmete tekitamise, kogumise, analüüsi ja vahetamise eksponentsiaalne kasv – selle on meile toonud tehnoloogiline innovatsioon, nagu asjade internet, pilveandmetöötlus, suurandmed ja avaandmed, mille kasutamist EL peab oma konkurentsivõime jaoks ülioluliseks<sup>31</sup>. Direktiivi 95/46/EÜ pikaajalise järgi otsustades on mõistlik oodata samasugust ajaraamistikku enne järgmist suurt andmekaitse-eeskirjade läbivaatamist, mis ei toimu võib-olla enne 2030. aastate teist poolt. Juba ammu enne seda võib andmepõhistest tehnoloogiatest oodata ühinemist

tehisintellektiga, loomuliku keele töötlemist ja biomeetrilisi süsteeme ning rakenduste võimendamist masinõppe suutlikkusega, et saavutada keerukam intellekt.

Need tehnoloogiad seavad andmekaitse põhimõtetele proovikivi. Tulevikule orienteeritud reform peab seetõttu kinnitama üksikisikute väärikust ja olema eetika poolt teavitatud. See peab meie digitaalses maailmas tasakaalustama ebakõla isikuandmete kaitse innovatsiooni ja selle kasutamise vahel, tehes kaitsenõuded tõusaks.

### **1. Vastutustundlikud ettevõtlustavad ja innovatiivne inseneriteadus**

- Reform peaks ümber pöörama viimatisel suundumuse salaja jälgimisele ja otsuste tegemise üksikisikute eest varjatud profileerimise põhjal. Probleem ei ole suunatud reklaam või profileerimine, vaid pigem olulise teabe puudumine algoritmide loogika kohta, mis neid profiile loob ja andmesubjekti mõjutab<sup>32</sup>. Soovitame, et vastutavad töötajad rakendaksid täielikumat läbipaistvust.
- Soovitame tungivalt isikuandmete lõimitud kaitse ja vaikimisi kaitse põhimõtete kasutuselevõtmist, et tõmmata käima digitaalrajanduse turupõhised lahendused. Soovitame kasutada lihtsamat sõnastust, kui nõutakse üksikisikute õiguste ja huvide lõimimist tootearendusse ja vaikimisi seadetes<sup>33</sup>.

### **2. Võimestatud üksikisikud**

- Isikuandmete ülekantavus on digitaalkeskonna kasutajakontrolli viiv värv, mille puudumisest on üksikisikud praegu aru saanud. Soovitame lubada andmete otsest ülekandmist ühelt vastutavalt töötlejalt teisele andmesubjekti taotlusel ja anda andmesubjektile õigus saada andmete koopia, mida nad ise saavad teisele vastutavale töötlejale üle kanda<sup>34</sup>.

### **3. Tulevikku arvestavad eeskirjad**

- Soovitame vältida keelekasutust ja tavasid, mis tõenäoliselt muutuvad igapäevaks või on vaieldavad<sup>35</sup>.

## **4 Lõppematu töö**

Tulevikule orienteeritud ELi isikuandmete reformipaketi vastuvõtmine saab olema muljetavaldav, kuid sellest hoolimata mittetäielik saavutus.

Kõik institutsioonid on nõus, et üldmääruse põhimõtteid tuleks järjepidevalt kohaldada ELi institutsioonide suhtes. Oleme olnud õiguskindluse ja õigusraamistiku ühtsuse eestkõnelejad, aktsepteerides samas ELi avaliku sektori ainulaadsust ja vajadust vältida praeguse kohustuste taseme mis tahes nõrgestamist (ning ka vajadust anda andmekaitseinspektorile õiguslik ja organisatoorne baas). Seepärast peaks komisjon niipea kui võimalik pärast üldmääruse läbirääkimiste lõpetamist tegema üldmäärusega kooskõlas oleva ettepaneku määruse (EÜ) nr 45/2001 läbivaatamiseks, et mõlema teksti kohaldamine algaks samal ajal<sup>36</sup>.

Teiseks on selge, et tuleb muuta direktiivi 2002/58/EÜ (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv). Veel tähtsam on see, et EL nõuab selget raamistikku teabevahetuse konfidentsiaalsusele, mis on eraelu puutumatuse olemuslik



element ja hõlmab kõiki teabevahetust võimaldavaid teenuseid, mitte üksnes avalikkusele kättesaadava elektroonilise side pakkujaid. See tuleb luua õiguskindla ja harmoneeriva määruse kaudu, mis pakub vähemalt samu kaitsestandardeid kui eraelu puutumatus ja elektroonilise side direktiiv ning seda kõikidele võrdsete võimalustena.

Seepärast soovitatakse käesolevas arvamuses pühenduda nende kahe valdkonna ettepanekute kiirele vastuvõtmisele nii ruttu kui võimalik.

## 5 Määrav hetk digitaalõiguste jaoks Euroopas ja mujal

Esimest korda ühe põlvkonna ajal on ELil võimalus moderniseerida ja harmoneerida isikuandmete käsitlemise eeskirju. Eraelu puutumatus ja andmekaitse ei konkureeri majanduskasvu ja rahvusvahelise kaubandusega ega suurepäraste teenuste ja toodetega – nad on osa kvaliteedi ja väärtuse avaldumisest. Nagu Euroopa Ülemkogu on tunnistanud, on usaldus vajalik eeltingimus isikuandmete töötlemisel rajanevate innovaatiliste toodete ja teenuste loomiseks.

Aastal 1995 oli EL andmekaitse teerajaja. Nüüd on enam kui 100 riigil kogu maailmast andmekaitse seadused ja vähem kui pooled neist on Euroopa riigid<sup>37</sup>. Sellest hoolimata jätkab EL nende riikide pingsat jälgimist, kes kaaluvad oma õigusraamistike rajamist või läbivaatamist. Ajal, mil inimeste usaldus ettevõtete ja valitsuste vastu on kannatada saanud massijälgimise ja andmekaitse rikkumisega seotud paljastuste tõttu, paneb see ELi seadusandjatele suure vastutuse, kelle sel aastal võetavatel otsustel on tõenäoliselt Euroopast kaugemale ulatuv mõju.

Andmekaitseinspektori arvates ollakse üldmääruse tekstidega õigel teel, kuid on jäänud mõni üsna tõsine murekoht. Kaasotsustamismenetlusega kaasneb alati oht, et heade kavatsustega läbirääkijad muudavad teatud sätted poliitilisi kompromisse otsides nõrgemaks. Isikuandmete kaitse reformiga on aga eri lugu, kuna tegemist on põhiõigustega ja sellega, kuidas neid terve põlvkonna jooksul kaitstakse.

Seda aluseks võttes püütakse käesolevas arvamuses aidata ELi peamistel institutsioonidel probleeme lahendada. Me ei soovi mitte üksnes suuremaid õigusi üksikisikutest andmesubjektidele ja suuremat vastutust andmetöötlejale; me soovime hõlbustada innovatsiooni õigusraamistikuga, mis on neutraalne tehnoloogia suhtes ja positiivne hüvede suhtes, mida tehnoloogia võib ühiskonnale tuua.

Lõpusirgele jõudnud läbirääkimistega seoses loodame, et meie soovitused aitavad ELil üle finišijoone jõuda reformiga, mis jääb oma eesmärgi jaoks sobivaks tulevaste aastate ja aastakümnete jooksul – see on uus globaalse perspektiiviga peatükk andmekaitse ajaloos, milles EL on kõigile eeskujuks.

Brüssel, 28. juuli 2015

Giovanni BUTTARELLI

Euroopa andmekaitseinspektor

## **Addendum**

27. juulil 2015 avaldasime (Euroopa andmekaitseinspektori arvamus 3/2015) isikuandmete kaitse üldmääruse tegevusklauslite kohta oma soovitude projekti. Olles nüüdseks kolmes variandis (mida toetavad vastavalt Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu) esitatud artiklite alusloogika üle järele mõelnud, soovime praegusi kolmepoolseid läbirääkimisi täiendada oma soovitustega isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduste sisu teemal.

Euroopa Liidu õigusakti preambulis esitatavad põhjendused on olulised, sest põhjendavad iga sätet. Kuigi neil puudub iseseisev õiguslik tähendus, saab põhjenduste alusel tõlgendada tekstis olevate sisuliste sätete ulatust. Euroopa Liidu Kohus on korduvalt märkinud, et kehtivad põhjendusi on vaja selleks, et kohus saaks täita oma ülesannet õiguse tõlgendamisel. Põhjendused annavad õigusaktile aluspõhimõtted ja väärivad seepärast hoolikat kaalumist.

Sel põhjusel kordame nendes soovitustes, et inimväärikuse austamist tuleks kinnitada isikuandmete igasuguse töötlemise alusena. Isikuandmete kaitse üldmäärus peab olema eetilise lähenemise eeskujuks, mis hõlmab tehnika muutumise ja uuendustegevuse hüvesid ühiskonna jaoks, kuid ühtlasi kaitseb üksikisikuid ja annab neile mõjuvõimu küberruumis oleva neid käsitleva teabe üle. Põhjendused peaksid paremini stimuleerima vastutavate töötajate vastutust ja Euroopa Andmekaitseinspektsiooni järelevalveasutuste suuniste järgimist.

Toetame ka edaspidi võimalikult selgete, sisutihedate ja arusaadavate õigusaktide koostamist. Meie soovitused eemaldaksid põhjendustest ka kõik ebavajalikud üksikasjad, mis võivad piirata tulevikuprobleemidega kohanemise paindlikkust praegusel kiiresti muutuval ajastul.

Brüssel, 9. oktoober 2015

Giovanni Buttarelli

## **Addendum**

27. juulil 2015 avaldasime (Euroopa andmekaitseinspektori arvamus 3/2015) isikuandmete kaitse üldmääruse tegevusklauslite kohta oma soovitude projekti. Olles nüüdseks kolmes variandis (mida toetavad vastavalt Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu) esitatud artiklite alusloogika üle järele mõelnud, soovime praegusi kolmepoolseid läbirääkimisi täiendada oma soovitustega isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduste sisu teemal.

Euroopa Liidu õigusakti preambulis esitatavad põhjendused on olulised, sest põhjendavad iga sätet. Kuigi neil puudub iseseisev õiguslik tähendus, saab põhjenduste alusel tõlgendada tekstis olevate sisuliste sätete ulatust. Euroopa Liidu Kohus on korduvalt märkinud, et kehtivad põhjendusi on vaja selleks, et kohus saaks täita oma ülesannet õiguse tõlgendamisel. Põhjendused annavad õigusaktile aluspõhimõtted ja väärivad seepärast hoolikat kaalumist.

Sel põhjusel kordame nendes soovitustes, et inimväärikuse austamist tuleks kinnitada isikuandmete igasuguse töötlemise alusena. Isikuandmete kaitse üldmäärus peab olema eetilise lähenemise eeskujuks, mis hõlmab tehnika muutumise ja uuendustegevuse hüvesid ühiskonna jaoks, kuid ühtlasi kaitseb üksikisikuid ja annab neile mõjuvõimu küberruumis oleva neid käsitleva teabe üle. Põhjendused peaksid paremini stimuleerima vastutavate töötajate vastutust ja Euroopa Andmekaitseõukogu järelevalveasutuste suuniste järgimist.

Toetame ka edaspidi võimalikult selgete, sisutihedate ja arusaadavate õigusaktide koostamist. Meie soovitused eemaldaksid põhjendustest ka kõik ebavajalikud üksikasjad, mis võivad piirata tulevikuprobleemidega kohanemise paindlikkust praegusel kiiresti muutuval ajastul.

Brüssel, 9. oktoober 2015

Giovanni Buttarelli

## Märkused

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisdeklaratsioonid, kaasotsustamismenetluse praktilist korda käsitlev ühine deklaratsioon (EÜ asutamislepingu artikkel 251) (2007/C 145/02), ELT C 145, 30.6.2007.

<sup>2</sup> COM(2012)11 (final); Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2014. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), P7\_TA(2014)0212; ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – Üldise lähenemisviisi ettevalmistamine, nõukogu dokument 9565/15, 11.6.2015.

<sup>3</sup> Täielik pealkiri on „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv üksikisikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega kuritegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise kohta”, COM(2012)10 (final); Euroopa Parlamendi 12. märtsi 2014. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv üksikisikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega kuritegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise kohta, P7\_TA(2014)0219. Triloogi ajastuse ja ulatuse kohta vt Euroopa Ülemkogu kohtumine (25. ja 26. juuni 2015) – Järeldused, EUCO 22/15; peetava triloogi tegevuskava esitleti Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisel pressikonverentsil, <http://audiovisual.europarl.europa.eu/AssetDetail.aspx?id=690e8d8d-682d-4755-bfb6-a4c100eda4ed> [viimati vaadatud 20.7.2015], kuid ei ole veel ametlikult avaldatud. Üldmäärus jõustub 20. päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas* ja selle täielikku kohaldamist eeldatakse kahe aasta möödumisel pärast jõustumist (artikkel 91).

<sup>4</sup> Teade Euroopa andmekaitseinspektori vaba ametikoha kohta – COM/2014/10354 (2014/C 163 A/02), ELT C 163 A/6 28.5.2014. Andmekaitseinspektori strateegias 2015–2019 lubati „otsida toimivaid lahendusi bürokraatia vältimiseks, säilitada paindlikkus tehnoloogiliseks innovatsiooniks ja piiriülesteks andmevoogudeks ning võimaldada üksikisikutel oma õigusi tõhusamalt ellu viia nii internetis kui sellest väljaspool”; Leading by example: The EDPS Strategy 2015-2019 (Näidates eeskujuna: Euroopa andmekaitseinspektori strateegia aastateks 2015–2019), märts 2015.

<sup>5</sup> Andmekaitseinspektori arvamus isikuandmete kaitse reformipaketi kohta, 7.3.2015.

<sup>6</sup> Vt artikli 29 tööühma kirja lisa õigus- ja tarbijaküsimuste ning soolise võrdõiguslikkuse volinikule Věra Jourovále, 17.6.2015.

<sup>7</sup> Üldmääruse reguleerimisala ja territoriaalset kohaldamisala on raske tabavalt kokku võtta. Institutsioonid paistavad olevat ühel meelel vähemalt selles, et kohaldamisala hõlmab ELis asutatud organisatsioone, kes vastutavad isikuandmete töötlemise eest kas ELis või väljaspool seda, ja väljaspool ELi asutatud organisatsioone, kes töötlevad üksikisikute andmeid ELis neile kaupade või teenuste pakkumise käigus või nende käitumise jälgimise käigus. (Vt artikkel 2 reguleerimisala ja artikkel 3 territoriaalse kohaldamisala kohta.)

<sup>8</sup> Muud tulemused näitasid, et seitse inimest kümnest olid mures, et nende antud teavet kasutatakse muul otstarbel kui see, milleks seda koguti, üks seitsmest ütles, et kõikidel juhtudel tuleks enne andmete kogumist ja töötlemist küsida tema selgelt väljendatud nõusolekut, ning kaks kolmandikku pidas oluliseks võimalust viia isiklikud andmed vana teenusepakkuja juurest uue juurde; Eurobaromeetri eriväljaanne nr 431 andmekaitse kohta, juuni 2015. Võrreldavad tulemused 2014. aastal tehtud Pew uuringust, mille käigus leiti, et 91 % ameeriklastest tunneb,

---

et nad on kaotanud kontrolli selle üle, kuidas ettevõtted koguvad ja kasutavad isikute andmeid, 80 % sotsiaalse võrgustike kasutajatest muretsevad selle pärast, et kolmandad isikud, nagu reklaamibürood või ettevõtjad, saavad nende andmed, ning 64 % arvab, et valitsus peaks tegema rohkem reklaamibüroode reguleerimiseks; Pew Research Privacy Panel Survey, jaanuar 2014.

<sup>9</sup> Komisjon esitab tervikliku andmekaitse-eeskirja reformiettepaneku, et suurendada kasutajate kontrolli oma andmete üle ja vähendada ettevõtete kulusid.

<sup>10</sup> Vabaihenduste kiri president Junckerile, 21.4.2015, [https://edri.org/files/DP\\_letter\\_Juncker\\_20150421.pdf](https://edri.org/files/DP_letter_Juncker_20150421.pdf), ja vastus asepresident Timmermansi kabinetijuhilt, 17.7.2015, [https://edri.org/files/eudatap/Re\\_EC\\_EDRi-GDPR.pdf](https://edri.org/files/eudatap/Re_EC_EDRi-GDPR.pdf) [viimati vaadatud 23.7.2015]. Andmekaitseinspektor kohtus 2015. aasta mais neist mitme vabaihenduse esindajaga, et nende muresid arutada; PRESSITEADE EDPS/2015/04, 1.6.2015, EU Data Protection Reform: the EDPS meets international civil liberties groups (ELi andmekaitsereform: andmekaitseinspektor kohtub rahvusvaheliste kodanikuvabaduste rühmitustega); diskussiooni täispikkuses salvestis on kättesaadav andmekaitseinspektori veebisaidil ([https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS/Pressnews/Videos/GDPR\\_civil\\_soc](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS/Pressnews/Videos/GDPR_civil_soc)).

<sup>11</sup> Artikli 2 lõike 2 punkt e.

<sup>12</sup> Artikkel 1.

<sup>13</sup> Harta artiklis 8 on öeldud [rõhuasetused lisatud]:

1. *Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.*

2. *Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.*

3. *Nende sätete täitmist kontrollib sõltumatu asutus.*

<sup>14</sup> Artikkel 10. Kuni veel ei eksisteeri selget ja õiguslikult siduvat „pseudonüümi all esitatud andmete” määratlust (või välja arvatud juhul, kui see on olemas), mis oleks erinev „isikuandmetest”, peab seda tüüpi andmetele kohaldama isikuandmete kaitse eeskirju.

<sup>15</sup> Artikli 6 lõiked 2 ja 4. Arvestades, et väljendi „eesmärgiga kooskõlas” tähenduse suhtes on esinenud teatavat ebakindlust ja pärast artikli 29 tööühma arvamuse avaldamist eesmärgi piiramise kohta soovitame üldkriteeriume selle hindamiseks, kas töötlemine on eesmärgiga kooskõlas (vt artikli 5 lõige 2).

<sup>16</sup> Tõhus funktsionaalne eraldamine on üks vahendeist seadusliku andmetöötluse tagamiseks nõusoleku puudumisel, kuid õigustatud huvi ei tohiks tõlgendada põhjendamata. Tingimusteta õigus nõusolek tagasi võtta võib samuti olla mõnes olukorras sobiv alternatiiv. Nõusoleku vabatahtlikkuse hindamine sõltub osaliselt sellest, a) kas andmesubjekt ja vastutav töötleja on selgelt ebavõrdses olukorras ja b) artikli 6 lõike 1 punkti b kohase andmetöötluse puhul, kas lepingu täitmise või teenuse osutamise tingimus on nõusolek selliste andmete töötlemiseks, mis ei ole nendel eesmärkidel vajalikud. (Vt artikli 7 lõige 4.) See kajastab ELi tarbijakaitse seaduse sätet – 5. aprilli 1993. aasta direktiivi 93/13/EMÜ (ebaõiglase tingimuste kohta tarbijalepingutes) artikli 3 lõikes 1 on sätestatud: „Lepingutingimus, mille suhtes ei ole eraldi kokku lepitud, loetakse ebaõiglaseks, kui see on vastuolus heausksuse tingimusega ning kutsub esile lepinguosaliste lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste olulise tasakaalustamatuse, mis kahjustab tarbijat”.

<sup>17</sup> Nimetatud eeskirjade hulka kuuluvad konkreetsete sektorite ja territooriumide kohta tehtud piisava kaitse otsused, nende otsuste perioodiline läbivaatamine ja siduvad ettevõtluseeskirjad. Vt artiklid 40–45.

---

<sup>18</sup> Artikkel 73.

<sup>19</sup> Artikkel 76. Raskusi hüvitise taotlemisel isikuandmete kaitse eeskirjade rikkumise eest kirjeldatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti aruandes „Access to data protection remedies in EU Member States”, 2013.

<sup>20</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 101 sätestatud konkurentsivastaste kokkulepete keelamisega seoses on ELi eeskirjades rõhutatud ettevõtete enesehindamist, sest turgu valitsevas seisundis ettevõtetel on „eriline vastutus” vältida mis tahes tegevust, mis võib kahjustada tõhusat konkurentsi (komisjoni suunised 2009/C 45/02, punkt 9); vt andmekaitseinspektori esialgne arvamus eraelu puutumatus ja konkurentsivõime kohta suurandmete ajastul, 14.3.2014.

<sup>21</sup> Kolmes tekstis on varieeruvalt nimetatud „arusaadav viis ja vorm, kasutades lihtsat ja selget keelt” (Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjendus 57; komisjoni ja nõukogu ettepaneku artikkel 19), vajadust olla „selge ja ühemõtteline” (Euroopa Parlamendi ettepaneku põhjendus 99, Euroopa Parlamendi ettepaneku artikkel 10a) ja pakkuda „selget ja lihtsalt arusaadavat teavet” (Euroopa Parlamendi ettepaneku artiklid 10 ja 11) ning teavet, mis on „kokkuvõtlik, läbipaistev, selge ja kergesti juurdepääsetav” (Euroopa Parlamendi ettepaneku, komisjoni ja nõukogu ettepaneku põhjendus 25, Euroopa Parlamendi ettepaneku artikkel 11).

<sup>22</sup> Delegeeritud õigusakte käsitlevad sätted on Euroopa Parlamendi ja nõukogu tekstiversioonidest enamjaolt eemaldatud. Me usume, et EL võiks veelgi kaugemale minna ja jätta need tehnilised küsimused sõltumatute asutuste oskusteabe hooleks.

<sup>23</sup> Meie soovitusi järgides oleks teksti pikkus umbes 20 000 sõna; kolme institutsiooni tekstide keskmine pikkus on umbes 28 000 sõna.

<sup>24</sup> Artikkel 22.

<sup>25</sup> Artiklid 31 ja 33.

<sup>26</sup> Artikkel 39.

<sup>27</sup> Artikkel 83. Teadusuuringud ja arhiveerimine iseenesest ei anna õiguslikku alust andmete töötlemiseks ja seepärast soovitame artikli 6 lõike 2 kustutada.

<sup>28</sup> Artikli 83 lõike 1 punkt a.

<sup>29</sup> Artikli 29 töörihm on kirjeldanud visiooni haldamisest, järjepidevuse mehhanismist ja ühtsest kontaktpunktist, mis rajaneb usaldusel sõltumatute andmekaitseasutuste vastu; see koosneb kolmest kihist:

- üksik andmekaitseasutus, mis on tugev ja täielikult varustatud selleks, et tegeleda oma pädevusvaldkonda kuuluvate juhtumitega;
- tõhus andmekaitseasutustevaheline koostöö selgete juhtnööridega piiriüleste juhtumite kohta;
- Euroopa Andmekaitseasutuste nõukogu, mis peab olema vajalike vahenditega varustatud iseseisev juriidiline isik ja koosnema võrdsetest solidaarselt koostööd tegevatest andmekaitseasutustest, kellel on volitused teha siduvaid otsuseid ning kelle tegevust toetab sekretariaat eesistuja kaudu.

<sup>30</sup> Soovitame ka selgitada järelevalveasutuste pädevust ja juhtiva asutuse määramist rahvusvahelise andmetöötluse korral ning säilitada samas järelevalveasutuste võime käsitleda puhtalt kohalikke juhtumeid. Soovitame järjepidevuse mehhanismi lihtsustatud versiooni suurema selgusega selle kohta, kuidas tuvastada juhtumeid, mille puhul järelevalveasutusel tuleks konsulteerida Euroopa Andmekaitseasutuste nõukoguga ja viimasel tuleks välja anda siduv otsus, et tagada määruse järjepidev kohaldamine.

---

<sup>31</sup> Komisjoni teatis „Euroopa digitaalse ühtse turu strateegia”, COM(2015) 192 (final); Euroopa Ülemkogu järeldused, juuni 2015, EUCO 22/15; nõukogu järeldused Euroopa tööstuse digitaliseerimise kohta, 8993/15.

<sup>32</sup> Artikli 14 lõike 1 punkt h.

<sup>33</sup> Artikkel 23.

<sup>34</sup> Artikkel 18. Soovitame ka, et tõhususe huvides peaks andmete ülekandmise õigusel olema lai kohaldamisala ja see õigus ei tohiks olla kohaldatav ainult sellistele töötlemistoimingutele, mis kasutavad andmesubjekti esitatud andmeid.

<sup>35</sup> Näiteks soovitame välja jätta terminid „sidus-”, „kirjalikult” ja „infoühiskond”.

<sup>36</sup> Üks võimalus, mida meie eelistaksime, oleks teha seda sättena üldmääruse enda sees.

<sup>37</sup> Greenleaf, Graham, Global Data Privacy Laws 2015: 109 Countries, with European Laws Now a Minority (30. jaanuar 2015); (2015) 133 Privacy Laws & Business International Report, veebruar 2015; UNSW Law Research Paper nr 2015-21.