

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Kokkuvõte Euroopa Andmekaitseinspektori arvamusest ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmesitamis määrust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades

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

(2020/C 32/04)

2018. aasta aprillis esitas komisjon kaks ettepanekut (ühe määruse ettepaneku ja ühe direktiivi ettepaneku), et luua õigusraamistik, mis aitaks politsei- ja õigusasutustel saada piiriüleste juhtumite korral lihtsamalt ja kiiremini juurdepääs elektroonilistele tõenditele. Alates sellest on nõukogu võtnud ettepanekute kohta vastu üldise seisukoha ja Euroopa Parlament on koostanud mitu töödokumenti. Euroopa Andmekaitseinspektori avaldas oma arvamuse. Rahvusvahelisel tasandil on toimunud seotud sündmused, eelkõige alustati läbirääkimisi elektrooniliste tõendite piiriüleste juurdepääsu käsitleva rahvusvahelise kokkuleppe sõlmimiseks Ameerika Ühendriikidega ning töötati küberkuritegevuse konventsiooni teise lisaprotokolliga. Käesoleva arvamusega soovib Euroopa Andmekaitseinspektor anda ELi seadusandjale uut teavet edasiseks tööks ettepanekute, võttes arvesse eespool loetletud arengusuundumusi.

Tänapäeva maailmas, mida uued tehnoloogialahendused on oluliselt muutnud, on aeg sageli oluline tegur, et ametiasutused saaksid hankida oma tööks vajalikke andmeid. Samas isegi ELi-siseste juhtumite uurimisel puutuvad õiguskaitseasutused üha enam kokku piiriüleste olukordadega ainuüksi põhjusel, et kasutatud on välismaist teenuseosutajat ning teavet säilitatakse elektrooniliselt teises liikmesriigis. Euroopa Andmekaitseinspektor toetab eesmärki tagada, et õiguskaitseasutustele oleksid kättesaadavad tõhusad vahendid uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, ning kiidab eriti heaks ettepanekute eesmärgi kiirendada ja hõlbustada andmete juurdepääsu piiriüleste juhtumite korral, ühtlustades ELi-siseseid menetlusi.

Samas soovib Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutada, et selle valdkonna mis tahes algatus peab olema täielikult kooskõlas ELi põhiõiguste harta ja ELi andmekaitseraamistikuga ning on oluline tagada kõigi vajalike kaitsemeetmete olemasolu. Põhiõiguste tõhusaks kaitseks elektrooniliste tõendite piiriülese hankimise protsessis on eelkõige vajalik täidesaatva liikmesriigi õigusasutuste suurem kaasatus. Nad peaksid olema sellesse protsessi süstemaatiliselt kaasatud nii varakult kui võimalik, neil peaks olema võimalus kontrollida määruste vastavust hartale ning kohustus tuua selle alusel esile põhjused keeldumiseks.

Lisaks tuleks selgitada kavandatavas määruses esitatud andmekategooriate määratlusi, tagades kooskõla andmekategooriate muude määratlustega ELi õiguses. Samuti soovitab ta uuesti hinnata, kuivõrd on tasakaalus need kuriteoliigid, mille puhul võib esitada Euroopa andmesitamis määrusi, ning asjaomased andmekategooriad, tuginedes Euroopa Kohtu seonduvale kohtupraktikale.

Lisaks esitab Euroopa Andmekaitseinspektor konkreetseid soovitusi elektroonilisi tõendeid käsitlevate ettepanekute mitmete aspektide kohta, mida on tarvis täiendada: määruste ning edastatavate andmete ehtsus ja konfidentsiaalsus, piiratud säilitamine vastavalt Euroopa andmesäilitamismäärustele, kohaldatav andmekaitseraamistik, andmesubjektide õigused, andmesubjektid, kelle suhtes kehtivad immuniteetid ja privileegid, esindajad, Euroopa andmesitamis määruste täitmise tähtsajad ning teenuseosutajate võimalus määrustele vastuväiteid esitada.

Lisaks soovib Euroopa Andmekaitseinspektor rohkem selgust selle kohta, milline on kavandatava määruse koostoime tulevaste rahvusvaheliste lepingutega. Kavandatav määrus peaks säilitama isikuandmete kaitse kõrge taseme ELis ja olema alus elektroonilistele tõenditele juurdepääsu käsitlevate rahvusvaheliste lepingute läbirääkimistele.

1. SISSEJUHATUS JA TAUST

1. 17. aprillil 2018 avaldas komisjon kaks seadusandlikku ettepanekut (edaspidi „ettepanekud“) koos mõjuhinnanguga ⁽¹⁾, sh:
 - ettepanek võtta vastu määrus, mis käsitleb Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades ⁽²⁾ (edaspidi „kavandatav määrus“);
 - ettepanek võtta vastu direktiiv, millega kehtestatakse ühtlustatud normid kriminaalmenetluses tõendite kogumise eesmärgil esindajate määramise kohta ⁽³⁾ (edaspidi „kavandatav direktiiv“).
2. Kavandatav määrus toimiks koos direktiiviga 2014/41/EL, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades (edaspidi „Euroopa uurimismääruse direktiiv“) ⁽⁴⁾, mille eesmärk on lihtsustada tõendite kogumise protsessi teise liikmesriigi territooriumil ja mis hõlmab igat tüüpi tõendite, sh elektrooniliste andmete kogumist ⁽⁵⁾. Kõik liikmesriigid, mis osalesid Euroopa uurimismääruse direktiivi vastuvõtmisel ⁽⁶⁾, pidid selle oma riiklikku õigusesse üle võtma 2017. aasta maiks ⁽⁷⁾.
3. 26. septembril 2018 võttis Euroopa Andmekaitsekoogu ⁽⁸⁾ (edaspidi „andmekaitsekoogu“) vastu ettepanekuid käsitleva arvamuse ⁽⁹⁾.
4. 7. detsembril 2018 ja 8. märtsil 2019 võttis nõukogu vastu üldise seisukoha vastavalt kavandatava määruse ⁽¹⁰⁾ ja kavandatava direktiivi ⁽¹¹⁾ suhtes. Euroopa Parlament avaldas mitmed töödokumendid.
5. Euroopa Andmekaitseinspektoril on hea meel, et komisjon konsulteeris temaga mitteametlikult enne uute ettepanekute vastuvõtmist. Samuti avaldab ta heameelt, et kavandatava määruse põhjenduses 66 ja kavandatava direktiivi põhjenduses 24 on viidatud käesolevale arvamusele.
6. 5. veebruaril 2019 võttis komisjon vastu kaks soovitusi järgmiste õigusaktide kohta: nõukogu otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi, et sõlmida Euroopa Liidu (EL) ja Ameerika Ühendriikide (USA) vaheline rahvusvaheline leping, mis käsitleb piiriülest juurdepääsu elektroonilistele tõenditele kriminaalasjades tehtava õigusala koostöö eesmärgil ⁽¹²⁾, ning nõukogu otsus, millega antakse komisjonile luba osaleda ELi nimel läbirääkimistel Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooni (CETS nr 185) (edaspidi „küberkuritegevuse konventsioon“) teise lisaprotokollile üle ⁽¹³⁾. Euroopa Andmekaitseinspektor käsitles neid kahte soovitusi oma kahes arvamuses ⁽¹⁴⁾. Läbirääkimised USAga ja läbirääkimised Euroopa Nõukogu tasandil on tihedalt seotud.
7. 2019. aasta veebruaris saatis Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon sarnased kirjad Euroopa Andmekaitseinspektorile ja Euroopa Andmekaitsekoogule ning palus õiguslikult hinnata mõju, mida avaldab USA kongressi 2018. aasta märtsis vastu võetud pilveteenuseid reguleeriv seadus (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act – CLOUD Act*) ⁽¹⁵⁾ Euroopa andmekaitse õigusraamistikule. 12. juulil 2019 võtsid Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Andmekaitsekoogu vastu ühise vastuse sellele taotlusele ning esialgse hinnangu ⁽¹⁶⁾.
8. 3. oktoobril 2019 sõlmisid Ühendkuningriik ja Ameerika Ühendriigid kahepoolse lepingu, mis käsitleb piiriülest juurdepääsu elektroonilistele tõenditele raskete kuritegude vastu võitlemiseks ⁽¹⁷⁾. See on esimene rakendusleping, mis võimaldab USA teenuseosutajatel täita välisriigist pärit taotlusi sisuandmete esitamiseks USA pilveteenuseid reguleeriva seaduse (*CLOUD Act*) alusel.

Käesolevas arvamuses käsitletakse mõlemat ettepanekut, ehkki põhiorhk on kavandataval määruisel. Euroopa Andmekaitseinspektori missiooni silmas pidades on arvamuse keskmes eelkõige õigus eraelu puutumatusel ja õigus isikuandmete kaitsele ning püütakse tagada koosõla ja vastastikune täiendavus Euroopa Andmekaitsekoogu arvamusega 23/2018, võttes arvesse ka nõukogu üldiseid seisukohti ja Euroopa Parlamendi töödokumente.

5. JÄRELDUSED

70. Euroopa Andmekaitseinspektor toetab eesmärgi tagada, et õigus- ja õiguskaitseasutustele oleksid kättesaadavad tõhusad vahendid kuritegude uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks maailmas, mida uued tehnoloogialahendused on oluliselt muutnud. Samas soovib andmekaitseinspektor tagada, et see meede oleks täielikult vastavuses hartaga ning ELi andmekaitset käsitleva õigusega. Kavandatav määrus eeldaks isikuandmete säilitamist ja edastamist

nii ELis kui ka väljaspool, liikmesriikide pädevate asutuste, eraõiguslike asutuste ja mõnel juhul kolmandate riikide ametiasutuste vahel. See piiraks kahte põhiõigust – õigust eraelu puutumatusse ning õigust isikuandmete kaitsele, mis on ette nähtud harta artiklitega 7 ja 8. Et see saaks olla seaduslik, peavad sellised piirangud vastama harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud tingimustele, eelkõige vajalikkuse tingimusele.

71. Esiteks on Euroopa Andmekaitseinspektor seisukohal, et täiendavalt tuleks kaaluda muid alternatiive, mis aitaksid saavutada samu eesmärgi, kuid tagaksid parema kaitse.
72. Teiseks nendib andmekaitseinspektor, et kavandatav määrus sisaldab juba mitmeid menetluslikke kaitsemeetmeid. Andmekaitseinspektor tunneb muret, et oluline ülesanne kontrollida Euroopa andmeesitamismääruse tunnistuse ja Euroopa andmesäilitamismääruse tunnistuse vastavust hartale on usaldatud teenuseosutajatele, ning soovib kaasata täidesaatva liikmesriigi määratud õigusasutusi elektrooniliste tõendite kogumise protsessi võimalikult varases etapis.
73. Andmekaitseinspektor soovib tagada, et elektrooniliste tõendite andmekategooriate määratlused ja olemasolevad andmete eriliikide määratlused ELi õiguses oleksid paremini kooskõlas, ning uuesti läbi vaadata juurdepääsuandmete kategooria või kehtestada sellistele andmetele juurdepääsu suhtes samad tingimused kui tehingu- ja sisuandmete puhul. Kavandatavas määruses tuleks sätestada kõigi andmekategooriate selged ja arusaadavad määratlused, et tagada õiguskindlus kõigi kaasatud sidusrühmade jaoks. Samuti soovib ta muuta abonendiandmete kategooria kavandatavat määratlust, et piiritleda seda täpsemalt.
74. Samuti soovib ta uuesti hinnata, kui võrd on tasakaalus kuriteoliigid, mille puhul võib esitada Euroopa andmeesitamismäärusi, ning asjaomased andmekategooriad, tuginedes Euroopa Kohtu seonduvale kohtupraktikale. Eelkõige peaks võimalus esitada Euroopa andmeesitamismäärus tehingu- ja sisuandmete eesmärgil piirduma üksnes raskete kuritegude juhtumitega. Ideaaljuhul eelistaks andmekaitseinspektor, et Euroopa andmeesitamismäärused tehingu- ja sisuandmete saamiseks põhineksid raskete kuritegude lõplikul lootelul, mis suurendaks õiguskindlust kõigi kaasatud sidusrühmade jaoks.
75. Andmekaitseinspektor annab ka soovitusi, mille eesmärk on tagada isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatusse seotud õiguste austamine, võimaldades samas andmete kiiret kogumist konkreetsete kriminaalmenetluste jaoks. Need soovitusel keskenduvad kõigi kaasatud sidusrühmade vahelise andmevahetuse turvalisusele, määruste ja tunnistuste ehtsusele ning andmete piiratud säilitamisele Euroopa andmesäilitamismääruse alusel.
76. Lisaks eespool esitatud üldistele märkustele ja põhisoovitustele esitas Euroopa Andmekaitseinspektor oma arvamuses täiendavaid soovitusi seoses ettepanekute järgmiste aspektidega:
 - viited kohaldatavale andmekaitseraamistikule;
 - andmesubjektide õigused (suurem läbipaistvus ja õigus õiguskaitsele);
 - andmesubjektid, kelle suhtes kehtivad immuuniteedid ja privileegid;
 - esindajate määramine tõendite kogumiseks kriminaalasjades;
 - Euroopa andmeesitamismääruse täitmise ja andmete esitamise tähtsajad;
 - teenuseosutajate võimalus esitada määrustele vastuväiteid piiratud alustel.
77. Euroopa Andmekaitseinspektor on ka teadlik laiema kontekstist, milles esitati algatus ja võeti vastu kaks nõukogu otsust (Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooni teise lisaprotokolliga kohtu ja Ameerika Ühendriikidega läbirääkimiste alustamise kohta). Ta soovib rohkem selgust selle kohta, milline on kavandatava määruse koostoime rahvusvaheliste lepingutega. Euroopa Andmekaitseinspektor tahab konstruktiivselt kaasa aidata sellele, et lõplikud tekstid oleksid vastavuses ja kooskõlas ELi andmekaitseraamistikuga.

Brüssel, 6. november 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Andmekaitseinspektori asetäitja Märkused

(¹) Komisjoni talituste töödokument SWD(2018) 118 final (edaspidi „mõjuhinnang“), saadaval aadressil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN>.

(²) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades, COM(2018) 225 final.

- (³) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse ühtlustatud normid kriminaalmenetluses tõendite kogumise eesmärgil esindajate määramise kohta, COM(2018) 226 final.
- (⁴) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/41/EL, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades (ELT L 130, 1.5.2014, lk 1); vt kavandatava määruse artikkel 23.
- (⁵) Euroopa uurimismääruse direktiiviga on ette nähtud ühes liikmesriigis asuva taotleva asutuse ja teise liikmesriigi määrust täitva asutuse vaheline koostöö, mis toimub kas otse või asjaomaste liikmesriikide määratud keskasutus(t)e kaudu. Direktiivi eesmärk on seda koostööd hõlbustada ja kiirendada, kehtestades standardvormid ja ranged tähtajad ning eemaldades mitmed piiriülest koostööd piiravad takistused. Näiteks on seal sätestatud, et „[t]aotlev asutus või ametiisik võib koostada Euroopa uurimismääruse, et võtta mis tahes meede, mis hoiab esialgu ära tõendina kasutada võidava eseme hävitamise, muutmise, eemaldamise, edastamise või kõrvaldamise“ ning „[m]äärust täitev asutus või ametiisik otsustab selle kriminaalmenetluse tagamise vahendi üle ja teatab oma otsustusest võimalikult kiiresti ja võimaluse korral 24 tunni jooksul pärast Euroopa uurimismääruse saamist“ (artikkel 32). Samuti ei kohaldata kahepoolse karistatavuse nõuet, kui Euroopa uurimismäärust täidetakse konkreetset telefoninumbrit või IP-aadressi kasutavate isikute kindlakstegemiseks (artikli 10 lõike 2 punkt e koostoimes artikli 11 lõikega 2).
- (⁶) Kõik ELi liikmesriigid, v.a Taani ja Iirimaa.
- (⁷) Kõik osalevad liikmesriigid võtsid Euroopa uurimismääruse direktiivi oma riiklikku õigusesse üle 2017. või 2018. aastal. Vt Euroopa õigusalaase koostöö võrgustiku teave rakendamise seisu kohta: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?CategoryId=120
- (⁸) Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 68 alusel loodud andmekaitse nõukogu asendas direktiivi 95/46/EÜ artikli 29 kohaselt moodustatud tööühma, mis tunnustati kehtetuks. Nagu artikli 29 alusel loodud tööühm, koosneb ka andmekaitse nõukogu liikmesriikide andmekaitseasutuste esindajatest ja Euroopa Andmekaitseinspektorist.
- (⁹) Euroopa Andmekaitse nõukogu 26. septembri 2018. aasta arvamus 23/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad Euroopa andmesäilitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalasjades (artikli 70 lõike 1 punkt b) (edaspidi „andmekaitse nõukogu arvamus 23/2018“), mis on saadaval aadressil: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb-2018-09-26-eevidence_et.pdf
- (¹⁰) <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/>
- (¹¹) <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2019/03/08/e-evidence-package-council-agrees-its-position-on-rules-to-appoint-legal-representatives-for-the-gathering-of-evidence/>
- (¹²) Soovitus: nõukogu otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi, et sõlmida Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline leping, mis käsitleb piiriülest juurdepääsu elektroonilistele tõenditele kriminaalasjades tehtava õigusalaase koostöö eesmärgil, COM (2019) 70 final.
- (¹³) Soovitus: nõukogu otsus, millega antakse luba osaleda läbirääkimistel Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsiooni (CETS nr 185) teise lisaprotokolliga, COM(2019) 71 final. Praeguseks on kõik ELi liikmesriigid allkirjastanud Euroopa Nõukogu konventsiooni tõhustatud rahvusvahelise koostöö kohta küberkuritegevuse ja elektrooniliste tõendite valdkonnas ning peaaegu kõik on selle ratifitseerinud. Iirimaa ja Rootsi on küberkuritegevuse konventsiooni ratifitseerimise protsess pooleli. Küberkuritegevuse konventsioon on siduv rahvusvaheline õigusakt, millega nõutakse lepinguosalistelt, et nad sätestaksid oma riiklikus õiguses konkreetset elektrooniliste võrgustike vastu või nende abil sooritatud kuriteod ning kehtestaksid konkreetset pädevused ja menetlused, et riigi ametiasutused saaksid läbi viia kriminaaluurimisi, sh et koguda kuritegude kohta elektroonilisel kujul olevaid tõendeid. See edendab ka lepinguosaliste rahvusvahelist koostööd. Andmete volatilsusest tulenevate probleemidega toimetulekuks on olemas erimeetmed. Seda silmas pidades sätestatakse konventsioonis talletatud arvutiandmete säilitamise kiirmenetlus. Kuna hangitud tõendite edastamine taotlevale riigile sõltub ametliku vastastikuse õigusabi taotluse kohta tehtud lõplikust otsusest, ei kohaldata säilitamise korral kõiki keeldumise aluseid, eelkõige on kahepoolne karistatavus nõutav vaid erandjuhtudel (artikkel 29).
- (¹⁴) Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus nr 2/2019 elektroonilistele tõenditele piiriülest juurdepääsu käsitleva ELi ja USA vahelise lepingu läbirääkimisvolituste kohta ja Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus nr 3/2019 küberkuritegevuse Budapesti konventsiooni teise lisaprotokolliga ühe peataval läbirääkimistel osalemise kohta.
- (¹⁵) Saadaval aadressil: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text>
- (¹⁶) https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/edpb-edps-joint-response-libe-committee-impact-us-cloud-act_fr
- (¹⁷) <https://www.gov.uk/government/publications/ukusa-agreement-on-access-to-electronic-data-for-the-purpose-of-counteracting-serious-crime-cs-usa-no62019>