

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa Andmekaitseinspektori arvamuse kokkuvõte, mis käsitleb ELi ja Jaapani vahelise broneeringuinfo edastamise ja kasutamise lepingu läbirääkimisvolitusi

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

(2019/C 419/04)

Komisjon võttis 27. septembril 2019 vastu soovitusel nõukogu otsuse kohta anda luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Jaapani vahelise broneeringuinfo edastamise ja kasutamise lepingu üle terrorismi ja muude raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks. Kavandatava lepingu eesmärk on määratleda õiguslik alus ja tingimused, mille alusel lubatakse lennuettevõtjatel edastada Jaapanisse ELi ja Jaapani vahel lendavate reisijate broneeringuinfot vastavalt liidu õiguse (sh Euroopa Liidu põhiõiguste harta) nõuetele.

Euroopa Andmekaitseinspektor väljendab heameelt asjaolu üle, et läbirääkimisvolituste eesmärk on tagada ELi põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8 sätestatud põhiõiguste ja vabaduste ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete täielik järgimine, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus oma arvamuses 1/15 ELi-Kanada broneeringuinfo lepingu kohta.

Arvestades kavandatava lepingu mõju väga paljude selliste isikute põhiõigustele, keda ei kahtlustata kuritegevuses, leiab Euroopa Andmekaitseinspektor, et see peaks sisaldama kõiki vajalikke materiaalseid ja menetluslikke tagatisi, et tagada broneeringuinfo süsteemi proportsionaalsus ning see, et eraelu puutumatus ja andmekaitse õigusesse sekkumisel piirduks ainult sellega, mis on rangelt vajalik ja liidu üldistes huvides põhjendatud. Sel eesmärgil esitab Euroopa Andmekaitseinspektor mitu soovitud läbirääkimisjuhiste parandamiseks, näiteks järgmised:

- range lähenemisviis broneeringuinfo süsteemi vajalikkuse ja proportsionaalsuse osas;
- eesmärgi piiritlemise põhimõtte kohaselt peaks edastatud broneeringuinfo mis tahes edasine kasutamine muudel eesmärkidel olema väga hästi põhjendatud, selgelt ja täpselt määratletud ning piirduma rangelt vajalikkuga;
- nõukogu otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi, peaks sisaldama viidet mitte ainult menetlusõiguslikule alusele, vaid ka materiaalõiguslikule alusele, sealhulgas ELi toimimise lepingu artiklile 16;
- erilist tähelepanu tuleks pöörata lennureisijate andmete erikategooriate kaudse avaldamise riski ennetamisele ning üksikisikute taasidentifitseerimise riski ennetamisele pärast nendega seotud broneeringuinfo anonüümimist;
- kavandatav leping peaks sisaldama klausleid, mis võimaldavad lepingu eeskirjade rikkumise korral selle peatamist ning samuti lepingu lõpetamist, kui rikkumine on raske ja jätkub.

Käesolevas arvamuses on esitatud Euroopa Andmekaitseinspektori üksikasjalikumad soovitusel.

Euroopa Andmekaitseinspektor on valmis täiendavalt nõustama institutsioone läbirääkimiste ajal. Samuti ootab Euroopa Andmekaitseinspektor, et temaga konsulteeritaks lepingu projekti lõpliku vormistamise hilisemates etappides vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1725⁽¹⁾ artiklile 42.

I. SISSEJUHATUS JA TAUST

1. Komisjon võttis 27. septembril 2019 vastu soovitusel nõukogu otsuse kohta anda luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Jaapani vahelise broneeringuinfo edastamise ja kasutamise lepingu üle terrorismi ja muude raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks. Soovitusel lisas (edaspidi „lisa“) sätestatakse nõukogu läbirääkimisjuhised komisjonile, st need eesmärgid, mis viimane peaks püüdma ELi nimel läbirääkimistel saavutada.

⁽¹⁾ ELT L 295, 21.11.2018, lk 39.

2. Soovitus võeti vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 218 sätestatud menetluse alusel, mida kohaldatakse ELi ja kolmandate riikide vahel sõlmitavatele lepingutele. Selle soovitusena palub komisjon nõukogult volitust toimida läbirääkijana ELi nimel ning taotleb luba alustada läbirääkimisi Jaapaniga kooskõlas läbirääkimisvolitustega. Kui läbirääkimised on peetud, on lepingu sõlmimiseks vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut läbiräägitud lepingu teksti suhtes, misjärel peab nõukogu vastu võtma otsuse lepingu sõlmimiseks.
3. Õigusraamistik broneeringuinfo töötlemiseks ELis on Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (broneeringuinfo direktiiv), mis võeti vastu 27. aprillil 2016. Liikmesriigid olid kohustatud jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 25. maiks 2018. Euroopa Komisjon peab broneeringuinfo direktiivi esimest korda läbi vaatama 25. maiks 2020.
4. Praegu kehtib ELi ja kolmandate riikide vahel broneeringuinfo töötlemise ja edastamise kohta kaks rahvusvahelist lepingut – Austraaliaga ⁽²⁾ ja Ameerika Ühendriikidega ⁽³⁾, mõlemad alates 2011. aastast. Euroopa Kohus võttis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõike 11 kohaselt Euroopa Parlamendi taotlusel 26. juulil 2017 vastu arvamuse 1/15 ⁽⁴⁾ ELi ja Kanada vahelise broneeringuinfo edastamise ja töötlemise kavandatud lepingu kohta, mis allkirjastati 25. juunil 2014. Kohus järeldas, et leping on vastuolus ELi põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 7, 8 ja 21 ning artikli 52 lõikega 1, kuna leping ei välista delikaatsete andmete edastamist Euroopa Liidust Kanadasse ega nende andmete kasutamist ja säilitamist. Lisaks kehtestas kohus broneeringuinfo seaduslikuks töötlemiseks ja edastamiseks mitu tingimust ja tagatist. Arvamuse 1/15 põhjal alustati 2018. aasta juunis Kanadaga uusi broneeringuinfo seotud läbirääkimisi, mis on komisjoni sõnul viimases etapis.
5. Ülemaailmsel tasandil käsitletakse broneeringuinfo küsimust 1947. aasta rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioonis (edaspidi „Chicago konventsioon“), millega reguleeritakse rahvusvahelist lennutransporti ja millega loodi Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon. Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni nõukogu on võtnud vastu broneeringuinfot käsitlevad standardid ja soovituslikud tavad, mis on Chicago konventsiooni 9. lisa („Protseduuride lihtsustamine“) osa. Neid täiendavad lisajuhised, eriti Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni dokument 9944, milles sätestatakse broneeringuinfot käsitlevad suunised ⁽⁵⁾. Selle konventsiooniga on ühinenud kõik Euroopa Liidu liikmesriigid.
6. Lisaks sellele nõutakse 21. detsembril 2017. aastal vastu võetud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonis 2396 (2017) rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ähvardavate ohtude kohta, mida põhjustavad tagasipöörduvad terroristidest välisvõitlejad, et ÜRO liikmesriigid „arendaksid Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni standardite ja soovituslike tavade süvendamiseks suutlikkust koguda, töödelda ja analüüsida broneeringuinfot ning tagada, et broneeringuinfot kasutavad ja jagavad kõik nende pädevad riigiasutused, austades täielikult inimõigusi ja põhivabadusi“, ning „julgustatakse liikmesriike vajaduse korral jagama terroristidest välisvõitlejate avastamiseks broneeringuinfot asjakohaste või asjaomaste liikmesriikidega“ ⁽⁶⁾.
7. Euroopa Andmekaitseinspektor väljendab heameelt asjaolu üle, et temaga konsulteeriti pärast Euroopa Komisjoni soovitusena vastuvõtmist, ja eeldab, et viide käesolevale arvamusele lisatakse nõukogu otsuse preambulis. Käesolev arvamus ei piira muid võimalikke märkusi, mida ta võib esitada hilisemas etapis saadava uue teabe alusel.

⁽²⁾ ELT L 186, 14.7.2012, lk 4.

⁽³⁾ ELT L 215, 11.8.2012, lk 5.

⁽⁴⁾ ELTL artikli 218 lõike 11 alusel antud Euroopa Kohtu 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 Kanada ja Euroopa Liidu vahelise broneeringuinfo edastamise ja töötlemise lepingu projekti kohta (ECLI:EU:C:2017:592).

⁽⁵⁾ Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon, dokument 9944 *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data* („Broneeringuinfot käsitlevad suunised“), esimene trükk, 2010.

⁽⁶⁾ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2396 (2017) tagasipöörduvatest terroristidest välisvõitlejatest rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule tulenevate ohtude kohta, mille ÜRO Julgeolekunõukogu võttis vastu oma 8148. kohtumisel, mis toimus 21. detsembril 2017 (punkt 12).

V. JÄRELDUSED

34. Euroopa Andmekaitseinspektor väljendab heameelt asjaolu üle, et läbirääkimisvolituste eesmärk on tagada harta artiklites 7 ja 8 sätestatud põhiõiguste ja vabaduste ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete täielik järgimine, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus oma arvamuses 1/15 ELi-Kanada broneeringuinfo lepingu kohta.
35. Arvestades kavandatava lepingu mõju väga paljude selliste isikute põhiõigustele, keda ei kahtlustata kuritegevuses, leiab Euroopa Andmekaitseinspektor, et tulevane leping peaks sisaldama kõiki vajalikke materiaalseid ja menetluslikke tagatisi, mis tervikuna käsitledes tagaksid broneeringuinfo süsteemi proportsionaalsuse ning piiraksid eraelu puutumatus ja andmekaitse õigusesse sekkumist ainult rangelt vajalikuga ja ELi üldistest huvidest lähtuvalt põhjendatuga.
36. Sel eesmärgil rõhutab Euroopa Andmekaitseinspektor peamise soovitusena vajadust range lähenemisviisi järele broneeringuinfo süsteemi vajalikkuse ja proportsionaalsuse osas. Lisaks tuleks seoses edastatud broneeringuinfo kasutamisega pöörata erilist tähelepanu eesmärgi piiritlemise põhimõtte tegelikule rakendamisele. Lisaks kordab Euroopa andmekaitseinspektor oma varasemate arvamuste ⁽⁷⁾ seisukohta, et nõukogu otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 218, peaks sisaldama viidet mitte ainult menetlusõiguslikule alusele, vaid ka asjakohasele materiaalõiguslikule alusele, hõlmates sealhulgas ELi toimimise lepingu artiklit 16.
37. Käesolevas arvamuses esitatud Euroopa Andmekaitseinspektori täiendavad soovitused on seotud operatiivsete isikuandmete edastamise asjakohase õigusraamistikuga ning vajadusega ennetada lennureisijate andmete erikategooriate kaudse avaldamise riski ja üksikisikute taasidentifitseerimise riski pärast nendega seotud broneeringuinfo anonüümimist. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab ka vajadust täpsustada Jaapani pädevate asutuste teostatavat sõltumatut järelevalvetegevust broneeringuinfo töötlemise üle, mis on andmekaitseõiguse üks oluline tagatis. Lisaks soovib Euroopa Andmekaitseinspektor lisada klauslid, mis võimaldavad tulevase lepingu sätete rikkumise korral selle peatamist ning samuti lepingu lõpetamist, kui rikkumine on raske ja jätkub.
38. Euroopa Andmekaitseinspektor on valmis nõustama komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamenti ka selle protsessi edasistes etappides. Käesolevas arvamuses esitatud märkused ei piira võimalikke muid märkusi, mille Euroopa Andmekaitseinspektor võib esitada lisaküsimuste tekkimisel ja lisateabe saamisel. Seetõttu ootab Euroopa Andmekaitseinspektor, et temaga konsulteeritaks lepingu projekti sätete osas enne selle lõplikku vormistamist.

Brüssel, 25. oktoober 2019

Euroopa Andmekaitseinspektor
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Andmekaitseinspektori arvamust nr 2/2019 ELi ja USA vahelise piiriüleste juurdepääsu elektroonilistele tõenditele käsitleva lepingu läbirääkimisvolituste kohta ja Euroopa Andmekaitseinspektori arvamust nr 3/2019 küberkuritegevuse Budapesti konventsiooni teise lisaprotokollile üle peetavatel läbirääkimistel osalemise kohta, mis on kättesaadavad järgmistel aadressidel: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf ja https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf