

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Euroopa õpingute õppekava
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Karel Virks

**Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni ja
andmekaitse ühildamise võimalus lennureisijate
broneeringuinfo korralduse näitel**

Juhendajad: Katre Luhamaa, PhD
Ramon Loik, MA

Tartu 2016

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....
Karel Virks

Kaitsmise koht: Tartu

Aeg: 19.12.2016

Oponent:

SISSEJUHATUS	5
1. ÕIGUSKAITSE INTEGRATSIOON JA ANDMEKAITSE	10
1.1. Teoreetilised lähtekohad.....	10
1.1.1. Neofunktsionalism	11
1.1.2. Liberaalne valitsustevahelisuse teooria.....	12
1.1.3. Kopenhaageni koolkonna ‘julgeolekustamise’ teooria	14
1.1.4. Teooria valik	17
1.2. Õiguskaitse integratsioon Euroopa Liidus	19
1.2.1. Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioon Euroopa Liidu aluslepingutes.....	19
1.2.2. Lennureisijate broneeringuinfo olemus ja kasutamine õiguskaitse eesmärkidel	23
1.3. PNR ja õigus isikuandmete ja eraelu kaitse.....	27
1.3.1. Isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus	27
1.3.2. Lennureisijate broneeringuinfo käsitus põhiõiguste kontekstis	30
2. JUHTUMIUURING.....	33
2.1. Metoodika	33
2.1.1. Uurimismeetod ja metoodiline strateegia.....	33
2.1.2. Andmekogumismeetod	35
2.2. Empiiriline uuring – andmekaitse mõju PNR direktiivile	36
2.2.1. PNR raamotsuse ettepaneku analüüs	37
2.2.2. PNR direktiivi ettepaneku analüüs.....	46
2.2.3. Euroopa Parlamendi debatt ja hääletustulemused.....	55
2.3. Järeldused ja ettepanekud.....	59
2.3.1. Järeldused.....	59
2.3.2. Ettepanekud.....	63
KOKKUVÕTE	66
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	70
LISAD	79
SUMMARY	83

LÜHENDID

ALDE – Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu fraktsioon Euroopa Parlamendis

ECR – Euroopa Konservatiivide ja Reformide fraktsioon

EFDD – Vaba ja Otsedemokraatliku Euroopa fraktsioon Euroopa Parlamendis

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EL – Euroopa Liit

ELL – Euroopa Liidu leping

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EK – Euroopa Komisjon

EP – Euroopa Parlament

EPP – Euroopa Rahvapartei (kristlikud demokraadid) fraktsioon Euroopa Parlamendis

Greens/EFA – Roheliste/Euroopa Vabaliidu fraktsioon Euroopa Parlamendis

GUE/NGL – Ühendatud Vasakpoolsete/Põhjamaade Roheliste Vasakpoolsete liitfraktsioon Euroopa Parlamendis

LIBE – Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

PNR – Lennureisija broneeringuinfo (inglise k *Passenger Name Record*)

S&D – Sotsiaaldemokraatide ja demokraatide fraktsioon Euroopa Parlamendis

SISSEJUHATUS

Magistritöö teemavalik „Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalus lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel“ ja aktuaalsus tuleneb kolmest asjaolust. Esimese asjaoluna saab välja tuua julgeolekuolukorra muutumise viimasel kümnendil. Euroopa julgeolekuolukord on viimasel kümnendil muutunud üha ebastabiilsemaks. Sündmused Ukrainas, migrantide ehk nn pagulaskriis, äärmuslus ja *Daesh*'i ehk nn Islamiriigi tegevus on mõned näited, mis on olulisel määral tõstatanud julgeolekuküsimused Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) ja liikmesriikide igapäevapoliitikasse ja aruteludesse. Tegemist on olnud dekaadiga, kus mitteriiklikud toimijad on ebatraditsiooniliste vahenditega kasvatanud enda võimekust rünnata ootamatult ja laiema ulatusega kui kunagi varem¹ ning selle tagajärjel on ebastabiilne julgeolekuolukord tõstnud päevakorda edasise Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni.

Julgeolekuolukorra muutuste üheks läbivaks märksõnaks on terrorism, mistõttu on töö aktuaalsuse teiseks asjaoluks terroristliku tegevuse aktiivsuse tõus. Terroriste ja terroristlike ühendusi leidub nii EL-s kui ka väljaspool EL-i piire ning nad on tõestanud oma võimet teostada rünnakuid ja vägivaldaakte kõikidel kontinentidel ja mis tahes riigi vastu. Meedia vahendusel kuuleme peaaegu iga päev erinevatest terrorirünnakutest Süürias, Iraagis ja Aafrikas. Terrorirünnakud on suurenenud ka Euroopas – 2015. ja 2016. aastal on terrorirünnakud toimunud Taanis, Pariis ja Belgias.² Toimunud rünnakute ja nende sageduse pinnalt on võimalik väita, et terrorism on praegusel ajal järjest suurenev oht Euroopa Liidu julgeolekule, rahule, stabiilsusele, demokraatiale ning põhiõiguste tagamisele – väärtustele, millele on rajatud Euroopa Liit. Samuti on terrorism otsene oht Euroopa Liidu liikmesriikidele ja Euroopa kodanikele.

Kolmandaks põhjuseks on esile kerkinud vastuolud ratsionaalse õigusloome poliitika ja

¹ Loik, R. (2016). Integration Trends of EU Internal Security and Law Enforcement: How Legal, Technological and Operational Advancements Matter, *Baltic Journal of European Studies*, Vol 6, No. 2 (21), p. 4.

² 2015. aasta veebruaris toimus tulistamine Kopenhaageni kunstikohvikus. 2015. aasta alguses toimus rünnak Pariisis Charlie Hebdo toimetuses, novembris Pariisi meelelahutuskohtades, restoranides ja baarides ning 2016. aasta juulikuus Nice`s, kus hukkus ka kaks Eesti kodanikku. 2016. aastal toimus rünnak ka Brüsseli lennujaamas ja metros.

isikute põhiõiguste kaitse vahel. Nimelt ei võeta ratsionaalse õigusloome poliitika kohaselt uusi õigusakte vastu enne, kui kehtivad aktid on täielikult rakendatud ja nende ebapiisavus tõendatud. Terrorirünnakud on aga pannud Euroopa Liidu institutsioone, liikmesriike ja nende liidreid mõtlema, kuidas tulevikus terrorirünnakuid tõhusamalt ennetada ja tõkestada.³ Ühe terrorismi ennetamiseks mõeldud meetmena esitas Euroopa Komisjon juba 2007. aastal ettepaneku Nõukogu raamotsuseks broneeringuinfo (edaspidi ka *PNR*, inglise k *Passenger Name Record*) kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel.⁴ PNR andmete kasutamise regulatsiooni loomisel kerkisid aga esile vastuolud kavandatud meetme ja isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse vahel. Lisaks teistele kriitikutele võttis ka Euroopa Parlament (edaspidi ka *EP*) 2008. aasta novembris vastu kriitilise resolutsiooni komisjoni ettepaneku kohta.⁵ EP märkis, et õiguskaitseasutuste käsutusse tuleks anda kõik vahendid oma ülesannete täitmiseks, sh juurdepääs lennureisijate broneeringuinfo andmetele, kuid rõhutas, et kuna selline ligipääs mõjutab märkimisväärselt liidu kodanike eraelu, peab nende vajalikkus, proportsionaalsus ja kasulikkus seoses püstitatud eesmärkide saavutamisega olema veenvalt põhjendatud, ning toonitas, et tuleb luua tõhusad kaitsemeetmed eraelu puutumatus tagamiseks.⁶

Esile kerkinud vastuolude tõttu oli kuni 2015. aastani EL-i broneeringuinfot käsitleva õigusakti menetlus ummikseisus. Alles pärast 2015. aasta Pariisi terrorirünnakuid ja seoses uue murega ohu pärast, mida võimalikud nn terroristidest tagasipöörduvad välisvõitlejad (inglise k *Foreign Terrorist Fighters*) kujutavad EL-i sisejulgeolekule, hoogustus arutelu PNR süsteemi rakendamise üle uuesti ning 2015. aasta detsembris jõudsid Euroopa Parlament ja Nõukogu ühisele kompromissile EL broneeringuinfo

³ Üheks terrorismi ja teiste raskete kuritegude ennetamiseks, tõkestamiseks ja avastamiseks mõeldud meetmena kutsus Euroopa Ülemkogu juba oma 25.-26. märtsi 2004. aasta kohtumisel komisjoni üles esitada ettepanek EL-i ühtsete põhimõtete kohta seoses reisijate andmete kasutamisega õiguskaitseotstarbel. Vt raamotsuse ettepaneku seletuskirja, lk 3. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52007PC0654> (18.11.2016).

⁴ Euroopa Komisjon (2007). Ettepanek: Nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007PC0654&from=EN> (18.11.2016).

⁵ Euroopa Parlamendi 20. novembri 2008. aasta resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0561+0+DOC+XML+V0//ET> (02.08.2016).

⁶ *Ibid.*, punkt 2.

direktiivi lõpliku teksti osas,⁷ mille tulemusel jõustus 27. aprillil 2016 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/618, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks⁸ (edaspidi ka *PNR direktiiv*).

Arvestades asjaolu, et PNR direktiivi vastuvõtmist takistasid põhiõiguste kaitsega seotud küsimused, mille tõttu oli takistatud ka EL-i õiguskaitse integratsioon, on magistritöö eesmärk uuringupõhiselt selgitada andmekaitse ja EL-i integratsiooni ühildamise võimalust lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Uuringu põhjal peaks selguma, millised piirid seab EL-s tagatud andmekaitse EL-i õiguskaitseintegratsioonile üldisemalt ning kuidas tuleks neid piire tõlgendada ja rakendada lennureisijate broneeringuinfo korralduse riiklikul rakendamisel. Uuringu põhjal teen ka põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoniseerimiseks Eesti õiguskorda. Seega on magistritöö interdistsiplinaarne, mis ühendab endas politoloogilise ja õigusteadusliku töö. Magistritöös kaalutakse omavahel erinevaid ühiskondlikke huvisid ning leitakse mõlema eesmärgi – julgeoleku ja isikuandmete kaitse – tagamise vahel õiguslikult põhjendatud ja proportsionaalne tasakaal. Siinkohal olgu veel täpsustatud, et magistritöö kontekstis tuleb õiguskaitse integratsiooni käsitleda liikmesriikide ja Euroopa Liidu julgeoleku tagamisena, mitte õiguskaitset kui kohtuliku õiguskaitse tagamise kontekstis.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- 1) Millised EL primaarõiguse väärtused omavad mõju Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni?
- 2) Kuidas on EL-i andmekaitse mõjutanud PNR direktiivi kehtestamist ja seeläbi Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni?
- 3) Kuidas on Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioon võimaldatud EL-i andmekaitse

⁷ European Council, “Regulating the use of passenger name record (PNR) data”. Arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/> (02.08.2016).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/681, 27. aprill 2016, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0681> (18.11.2016).

kohaldumisel?

Uurimisküsimustele vastuste saamiseks on esimeseks uurimisülesandeks selgitada välja, millised on Euroopa Liidu lepingus (edaspidi ka *ELL*) ja Euroopa Liidu toimimise lepingus⁹ (edaspidi ka *ELTL*) lubatud EL õiguskaitse integratsiooni piirid, kuidas on selle valdkonnas jagunenud liikmesriikide ja EL pädevused. Oluline on analüüsida, millised on aluslepingutes EL-i ja liikmesriikide pädevused ning millised väärtused prevaleeruvad, kui reguleeritav valdkond on seotud nii liidu kui üksnes liikmesriikide pädevusse kuuluva küsimusega.

Teiseks, oluline on selgitada välja, milline on EL andmekaitse minimaalne sisu ning kuidas on põhiõiguste kaitse mõjutanud PNR direktiivi vastuvõtmist ja lõplikku regulatsiooni ning seeläbi Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni üldisemalt. EL-i andmekaitset on oluline analüüsida koos Euroopa Liidu põhiõiguste hartast (edaspidi ka *põhiõiguste harta*)¹⁰ ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (edaspidi ka *EIOK*)¹¹ tulenevate põhimõtete ja neile antud Euroopa Kohtu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgendustega.

Kolmandaks uurimisülesandeks on selgitada välja, kas ja millises ulatuses on EL-i õiguskaitse integratsioon võimaldatud kui julgeoleku tagamise meede on seotud suure hulga isikute põhiõiguste riivega. Selle välja selgitamiseks on vaja tuvastada, kas PNR andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on üldse põhiõiguste ja -vabaduste tagamise kontekstis lubatud tegevus.

Viimaseks ülesandeks on teha empiirilise uuringu pinnalt järeldused ja ettepanekud.

Magistritöö põhineb kvalitatiivsel juhtumiuuringul (inglise k *case study*). Uuringu probleemiks on, kuidas andmekaitse kujundab Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni

⁹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC> (02.08.2016).

¹⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (18.08.2016).

¹¹ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 10.12.1948. Arvutivõrgus: <http://www.riigiteataja.ee/akt/13320295> (03.09.2016).

lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Teoreetilisteks lähtepunktideks on neofunktsionalism, liberaalne valitsustevahelisuse teooria ja Kopenhaageni koolkonna poolt esitatud 'julgeolekustamise' teooria. Töö teoreetiline osa on üles ehitatud eelnimetatud kolme teooria väitluse peale. Selline lähenemine võimaldab need teooriad läbi debateerida ning teha empiiriliseks uuringuks konkreetne lõplik valik. Miks just need kolm teooriat on valitud lähtepunktideks, ning kuivõrd nad selgitavad õigusliku regulatsiooni vastuvõtmise protsessi ja tekkinud debatti, on selgitatud töö esimeses peatükis.

Magistritöö sisuline pool jaguneb kahte põhiossa. Esimene peatükk koosneb kolmest alapeatükist, milles selgitan töös kasutatud teoreetilisi lähtepunkte, annan ülevaate õiguskaitse integratsioonist primaarõiguse tasandil ehk kuidas on aja jooksul liikmesriikide pädevuses olnud õiguskaitse küsimused antud liidu pädevusse ning käsitlen andmekaitsega seotud põhiõigusi, mis on seotud PNR direktiivi rakendamisega Euroopa Liidus. Teine peatükk keskendub juhtumiuuringule ning koosneb kolmest alapeatükist. Esimeses alapeatükis põhjendan töös kasutatud metoodikat ja andmekogumismeetodeid. Teises alapeatükis käsitlen empiirilise uuringu tulemusi ning kolmandas alapeatükis toon välja juhtumiuuringust tulenevad järeldused ja esitan põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoneerimiseks Eesti õiguskorda.

1. ÕIGUSKAITSE INTEGRATSIOON JA ANDMEKAITSE

1.1. Teoreetilised lähtekohad

Integratsiooni toimimise seletamiseks ühes või teises valdkonnas on mitmeid erinevaid teoreetilisi lähenemisi. Magistritöö teoreetilisteks lähtepunktideks olen valinud neofunktsionalismi, liberaalse valitsustevahelisuse teooria ja Kopenhaageni koolkonna poolt esitatud 'julgeolekustamise' teooria, mis võimaldavad seletada integratsiooni toimimist EL-i regulatsioonide vastuvõtmise põhjuste ja valikute kaudu. Konkreetsemalt on need kolm teooriat magistritöö teemat ja eesmärki arvestades valitud seetõttu, et neofunktsionalism võimaldab uurida EL-i teiseste õigusaktide ülekandefekte ehk nn *spill-over* efekte, sh tahtmatuid ülekandefekte ehk nn *unintended spill-over effects*. Nimetatud teooria kasutamine empiirilises uuringus võib aidata juhtumiuuringut kirjeldada läbi Euroopa Liidu andmekaitse regulatsioonist tulenevate ülekandefektidega PNR direktiivi vastuvõtmise protsessile ja lõplikule regulatsioonile.

Teiseks võimalikuks teoreetiliseks lähtekohaks olen valinud liberaalse valitsustevahelisuse teooria, mis võimaldab uurida vähemalt kahetasandilist 'kauplemist' siseriiklikul ja EL tasandil. Nimetatud teooria võib aidata selgitada liikmesriikide julgeolekuhuvide ja EL institutsioonide poolt soovitud isikute põhiõiguste tagamise küsimuste omavahelist kauplemist. Nagu sissejuhatuse joonealuse märkusena on märgitud, siis Euroopa Ülemkogu soovis juba 2004. aastal reisijate andmete kasutamise reguleerimist õiguskaitseotstarbel. PNR direktiivi kehtestamisele oli aga väga pikalt, s.o kuni 2015. aasta detsembrini, vastu Euroopa Parlament just isikute põhiõiguste tagamise küsimuse tõttu. Seetõttu võib empiirilise uuringu puhul olla asjakohane lähtuda liberaalsest valitsustevahelisuse teooriast.

Magistritöö teemast ja eesmärgist lähtuvalt on oluline käsitleda ka Kopenhaageni koolkonna poolt esitatud 'julgeolekustamise' teooriat. Kopenhaageni koolkonna poolt esitatud 'julgeolekustamise' teooria võimaldab uurida põhjalikumalt EL institutsioonide ja liikmesriikide poliitilisi seisukohti ehk kõneakte. Kõneaktide kaudu on võimalik

selgitada, kas ja millises ulatuses on PNR direktiivi vastuvõtmise protsessi ja lõplikus regulatsioonis lähtunud julgeoleku tagamise ja põhiõiguste ja –vabaduste omavahelisest seosest ning seeläbi selgitada Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni läbi PNR direktiivi menetlusprotsessis esitatud seisukohtade.

Alljärgnevatel alapeatükkides debateerin ülalnimetatud teooriad läbi, et näha, kas ja milliseid teooriaid saab kasutada empiirilises uuringus, et selgitada PNR direktiivi vastuvõtmisega seotud menetlusosaliste käitumist ning tehtud valikuid. Teoreetiliste lähtekohtade valiku tegemine on ka oluline juhtumiuuringu meetodilise strateegia ning andmekogumismeetodite valiku tegemiseks.

1.1.1. Neofunktsionalism

Euroopa Liidu integratsiooniprotsessi üheks enim levinud teoreetiliseks käsitluseks on kindlasti neofunktsionalism. Neofunktsionalismi arendas 1950ndal välja Ernst B. Haas, milles ta kirjeldas toimijaid (inglise k *actors*) ja mehhanisme (inglise k *mechanisms*), mis viivad edasisele integratsioonile.¹² Neofunktsionalism tugineb funktsionalistlikele ideedele. Kui funktsionalismi aluseks on arusaam, et inimesed on oma loomult head ning kesksel kohal on inimeste, mitte riikide, vajadused ning selle tõttu peavad olema institutsionaalsed lahendused paindlikud,¹³ siis neofunktsionalismi kohaselt leiavad riigisisese toimijad (huvirühmad, kaubanduskojad, äriühingud jmt), et nad saaksid luua efektiivsemat poliitikat supranatsionaalsel ehk rahvusüleasel tasandil. Rahvusüleasel tasandil toimijad loovad poliitikaid, mis arendaks edasi integratsiooniprotsessi. Kui üks valdkond on viidud rahvusülesele tasandile, siis ülejäänud põhivaldkonnaga piirnevad valdkonnad järgneksid juba ise ehk toimiks nn funktsionaalne ülekandefekt (inglise k *functional spill-over*).¹⁴ Seetõttu pöörasid neofunktsionalistid suurt rõhku kesksetele ja rahvusülestele poliitilistele institutsioonidele. Nende hinnangul sai integratsioon

¹² Wiener, A., Diez T. (2004). European integration theory, Oxford University Press, p. 46.

¹³ Rosamond, B. (2000). Theories of European Integration, New York: Palgrav, p. 31.

¹⁴ Verdun, A. (2002). Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalism: Lessons from EMU, Chapter 2, p. 11.

toimuda ainult ühes suunas ning riikidel ei olnud põhjust ega jõudu protsessi ümberpööramiseks.¹⁵

Seega magistritöö kontekstis võib neofunktsionalismi teooria aidata seletada EL-i õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalust läbi funktsionaalse ülekandefekti. Näiteks olukorras, kus üks nendest valdkondadest on viidud rahvusülesele tasandile, siis on juhtumiuuringuga võimalik tuvastada, kas teine valdkond on järgnenud ning millistel konkreetsetel põhjustel on või ei ole õiguskaitse integratsioon ja andmekaitse ühildamine ülekandefekti kontseptsiooni järgi võimalik.

Neofunktsionalismi osas tuleb aga arvestada, et neofunktsionalism jättis teatud valdkonnad ülekandefektist välja. Nimelt toob Haas välja, et ülekandefekt on vahend, kus ühes majandussektoris integratsiooni loomine ja süvenemine loob surve edasiseks majanduslikuks integratsiooniks selle sektori sees ja teistesse sektoritesse ning annab suuremat pädevust Euroopa tasandile.¹⁶ Howorth rõhutab, et neofunktsionalism jättis täielikult ülekandefektist välja välis- ja julgeolekupoliitika, mida peetakse riikide suveräänsuse allikaks.¹⁷ Seega neofunktsionalism eeldab, et integratsioon toimub peamiselt majandus- ja sotsiaalpoliitikas ning ei seleta integratsiooni õiguskaitse valdkonnas, eriti julgeoleku tagamisega seotud õiguskaitse valdkonnas. Kuivõrd julgeolekupoliitikat peetakse riikide peamiseks suveräänsuse allikaks, siis võib öelda, et liikmesriigid ei ole nõus vähendama enda julgeoleku tagamisega seotud küsimusi ning kandma võimupädevust selles valdkonnas rahvusülesele tasemele.

1.1.2. Liberaalne valitsustevahelisuse teooria

Valitsustevahelisuse teooria tõusis esile 1960ndatel kui aeglustus Euroopa integratsioon.¹⁸ Euroopa integratsiooni aeglustuse või isegi öeldes peatumise põhjuseks oli Prantsusmaal uuesti võimule saanud Charles de Gaulle veto 1963. aastal

¹⁵ Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Indiana, p. 14.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 14–15.

¹⁷ Howorth, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, p. 26.

¹⁸ Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*, Basingstoke, New York: Palgrave, p. 75.

Suurbritannia püüdlustega ühineda Euroopa Ühendusega (edaspidi ka *EÜ*) ning sellele järgnenud 1965. aasta nn 'tühja tooli kriis' kui Prantsusmaa kutsus enda esindajad tagasi EÜ ministrite nõukogust ja muudest ühenduses otsuseid tegevatest institutsioonidest.¹⁹

Võttes arvesse, et valitsustevahelisuse teooria juured pärinevad realismist ja neorealismist, kus rahvusvahelisel areenil domineerivad riikide rahvuslikud huvid ja julgeolekukaalutlused,²⁰ saab nõustuda väitega, et klassikalise valitsustevahelisuse teooria kohaselt on riiklikud huvid liidu huvidest olulisemad ning peamised otsused langetatakse valitsustevaheliste läbirääkimiste tulemusel.²¹ Läbirääkimiste lähtealuseks on riigi positsioon. Seejuures on olulisteks teguriteks siseriiklike gruppide surve riigipeadele või valitsusjuhtidele ning domineerivad poliitilised ideoloogiad ja valitsuste soov saada tagasi valitud. Euroopa Liidu institutsioonid mängivad seejuures väiksemat rolli.²²

Liberaalse valitsustevahelisuse teooria kohaselt toimub integratsioon läbi kolme tasandi:

1. riiklikud huvid ja eesmärgid kerkivad esile siseriikliku poliitika kontekstis;
2. rahvusvahelisel tasandil valitsustevaheliste läbirääkimiste käigus kauplevad riigid enda huvidega, ja
3. riigid langetavad institutsionaalseid valikuid, et kindlustada enda kohustusi pärast kokkuleppele jõudmist.²³

Seega võib magistritöö kontekstis olla asjakohane seletada liberaalse valitsustevahelisuse teooriaga EL-i õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalust läbi liikmesriikide ja EL-i institutsioonide vahelise kauplemise. Näiteks, kas ja kuidas on võimalik õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamine kui

¹⁹ *Ibid.*, p. 76.

²⁰ Moravcsik, A., Schimmelfenning, F. (2009). *Liberal Intergovernmentalism*. – Wiener, A., Diez, T. (ed). *European integration Theory*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, p. 84.

²¹ Veebel, V., Kulu, L., Traguth, T., Hüttemann, B. (2009). *ELi ajalooline kujunemine ja euroopastumise teooria*, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, lk. 9.

²² Schimmelfenning, F., Sedelmeier, U. (2005). *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*, Routledge, p. 284.

²³ Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press. p. 472.

liikmesriikide huviks on riigi julgeoleku tagamine, kuid EL-i huviks on sealjuures andmekaitse tagamine.

Kuigi liberaalne valitsustevahelisuse teooria on leidnud laialdast kasutust erinevate teadlaste seas, on seda ka kritiseeritud. Liberaalse valitsustevahelisuse teooria kriitikud on välja toonud, et Moravcsiku kasutatud juhtumid on liialt üldistavad, mistõttu ei saa sellega teooria tasandil seletada valitsustevaheliste läbirääkimiste protsesse.²⁴ Sandholtz ja Sweet toovad veel välja, et isegi olukorras, kus kõik liikmesriigid on üldjoontes ühispoliitika loomise poolt, võib selle poliitika raames olla mitu erinevat nüanssi, milles nende riikide arvamused lahknevad. Sellest hoolimata tehakse rahvusülesel tasandil otsuseid, mida kõikide riikide poliitikad ei pruugi toetada.²⁵ Lisaks on liberaalset valitsustevahelisuse teooriat kritiseeritud selles, et teooria järgi sõltub kauplemise võim ainult suurtest liikmesriikidest.²⁶

1.1.3. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria

Kopenhaageni koolkonna teooria põhiautoriks on olnud Barry Buzan, kuid Kopenhaageni koolkonnale andis nime Bill McSweeney, kes refereeris Buzani, Wæveri ja teiste tööpanust COPRI-s (inglise keeles *Copenhagen Peace Research Institute*).²⁷ Kopenhaageni koolkonnal on kolm peamist ideed: julgeolekustamine, sektorid/referentobjektid ning regionaalsed julgeoleku kompleksid.²⁸

Kopenhaageni koolkonna teoreetikute arvates tuleb julgeolekut analüüsides lähtuda neljast põhiküsimusest, mis Buzani ja Hanseni kohaselt on analüütilised objektivid või

²⁴ Sandholtz, W., Sweet, A. S. (1998). *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, p. 223.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Finke, D. (2009). Challenges to intergovernmentalism: An empirical analysis of EU treaty negotiations since Maastricht, *West European Politics*, 32 (3), pp. 468-469.

²⁷ C.A.S.E. Collective (2006). *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*, *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 4, p. 452.

²⁸ Wæver, O. (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20 2004, p. 8.

vahendid millega analüüsida julgeoleku arengut.²⁹ Esimese küsimusena analüüsitakse, kas riiki tuleb eelistada refentobjektina või mitte. Julgeolek lähtub põhimõttest, et midagi on vaja pidevalt turvalisemaks muuta, olgu selleks riik, üksikisik, etniline grupp, keskkond või kasvõi planeet ise. Tagades turvalisuse riigis on ka teiste ühiskonnaliikmete julgeolek tagatud.

Teiseks küsimuseks on sisemiste ja väliste ohtude kaasamine. Kuna julgeolek on tihedalt seotud riigi suveräänsusega tuleks ohud määratleda territoriaalsete piiridega.³⁰ Ohud on aga ajas muutuvad. Buzan ja Hansen toovad välja, et riigi julgeolek on muutunud ja liikunud kodustelt majanduslikelt probleemidelt välistele ideoloogial põhinevatele ohtudele.³¹ Kolmas küsimus seisneb julgeoleku mõiste laiendamisele väljapoole sõjandust ja jõu kasutamist ning neljas küsimus seisneb selles, kas näha julgeolekut kui lahutamatu seotud dünaamiliste ohtudega, rünnakutega ja kiireloomulise tegutsemise põhimõttega.³²

Julgeoleku analüüsimisel eristatakse refentobjektina kolme erinevat komponenti:

- 1) **Sihhtmärki:** asju, mida nähakse kui eksistentsiaalselt ohustatuna ning kel on ellujäämiseks seaduslik õigus;
- 2) **Julgeolekustavad toimijad:** toimijad, kes julgeolekustavad teemasid deklareerides, et sihtmärk on hädas (ohustatud);
- 3) **Funktsionaalsed toimijad:** toimijad, kes mõjutavad sektori dünaamikat. Tegemist on toimijatega, kes mõjutavad kaudselt otsuseid julgeoleku vallas.³³

Julgeoleku sihtmärgiks on traditsiooniliselt peetud riiki ning varjatumalt rahvust. O. Wæveri jaoks on riigi jaoks ellujäämine seotud suveräänsusega, rahvuse jaoks aga

²⁹ Buzan, B., Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*, New York: Cambridge University Press, p. 10.

³⁰ *Ibid.*, p. 11.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 12.

³³ Kallis, J. (2011), *Eesti rahvusvähemuse julgeolekustamine Pihkva oblasti näitel*, magistritöö, Tartu Ülikool, lk. 22.

identiteediga.³⁴ Sihtmärgina võib aga põhimõtteliselt konstrueerida ükskõik mida, kuid teatud sihtmärkide osas on julgeolekustamise korral edukus eeldatav.

Kokkuvõttes leiavad Kopenhaageni koolkonna autorid, et julgeolek on kõneakt, mis julgeolekustab (inglise k *securitization*) üht või mitut refentobjekti.³⁵ Kõneaktina käsitletakse kommunikatiivseid tegevusi, kus teatud teema seostatakse julgeoleku tagamise vajadusega ning nõutakse sellega tegelemist erakorraliste viisidega või tahetakse teemaga tihedalt seoses olevate teiste küsimuste kõrvale jätmist, nt põhiõiguste tagamine, ning lähtuda üksnes julgeoleku argumendist. Wæver on välja toonud, et käsitledes teatud arengut või temaatikat julgeoleku küsimusena tekib riigil nõ eriõigus, mis lõppkokkuvõttes on alati sisustatud riigi ja tema eliidi poolt. Võimul olivad saavad alati kasutada erinevate küsimuste või teemade muutmist julgeoleku küsimuseks, et saada probleemi üle kontrolli.³⁶ Seega peetakse julgeolekustamist tegevuseks, mis paneb poliitika oma tavaraamidest väljapoole liikuma. Saab ka öelda, et sidudes vastava teema, nt PNR direktiivi vastuvõtmise, üksnes julgeoleku tagamise küsimusega ning jättes sealjuures põhiõiguste tagamise küsimused kõrvale, on tavapoliitika läbikukkunud. Lihtsamalt öeldes, debatte võib pidada, kuid kui teema julgeolekustatakse, siis puudub debatil mõte, kuna lõpptulemuse osas teisi argumente ei arvestata.

Julgeolekustaja on Kopenhaageni koolkonna järgi see isik või grupp, kes teeb kõneakti (selle tegevuses olija, *securitizing actor*). Tavaliselt on need poliitilised liidrid, bürokraadid, valitsused, lobistid ning survegrupid. Üldiselt serveerivad nad probleemi läbi prisma, mis käsitleb vajadust riigi, rahvuse, tsivilisatsiooni, mõne suurema kogukonna, põhimõtet või süsteemi kaitsta.³⁷ Konkreetse julgeolekustaja identifitseerimine ei ole aga alati lihtne, kuna tegevust võivad juhtida samaaegselt erinevad inividid või survegrupid. Kõige lihtsam on julgeolekustajana identifitseerida

³⁴ Buzan, B., Wæver, O., Wilde, de J. (1998). *Security. New framework For Analysis*, Lynne Rienner Publisher, p. 36.

³⁵ *Ibid.*, p. 2.

³⁶ Wæver, O. (2011). *Securitization*. – Huges, W., Meng, Y. L. (ed). *Security Studies. A Reader*, Routledge, London and New York, pp. 94–95.

³⁷ *Ibid.*, p. 40.

riiki, kuna riigi süsteemis on enamasti paigas, kellel on õigus riigile olulistes teemades sõna võtta ja otsuseid teha.

Teooria kohaselt on edukaks julgeolekustamiseks vaja poliitilise eliidi või võimulolijate osalust mingi teema üles võtmisega, st PNR direktiivi puhul peaksid selles osalema liikmesriigid, Euroopa Komisjon ning võimalik on ka teatud EP fraktsioonid ja nende esindajad ning nende argumentatsioon peab lähtuma julgeoleku tagamise vajadusest. Näiteks magistritöö kontekstis argumenteeriks Euroopa Komisjon, et julgeoleku olukorra muutuse tõttu on vaja rohkem julgeolekut ning seetõttu on põhjendatud intensiivsem põhiõiguste piiramine.

1.1.4. Teooria valik

Lähtuvalt magistritöö teemast, püstitatud eesmärgist ja uurimisküsimustest ning ülalkäsitletud teoreetilistest lähtekohtadest, on siinkirjutaja arvamusel, et EL õiguskaitse ehk magistritöö kontekstis julgeolekupoliitika integratsiooni läbi õigusliku meetme ei suuda täielikult seletada ükski käsitletud teooriatest. Seda seetõttu, et õigusloome on formaliseeritud protsess, kust osalejad ei saa mööda minna ning peavad arvesse võtma juba varem defineeritud ühiskonna alusväärtuseid. Hoolimata sellest, et täielikult ei suuda seda seletada ükski käsitletud teooriatest, leian et magistritöö eesmärgi saavutamiseks on empiirilises uuringus võimalik selgitada menetlusosaliste käitumist ja tehtud valikuid läbi Kopenhaageni koolkonna poolt esitatud 'julgeolekustamise' teooria. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria võimaldab uurida EL institutsioonide ja liikmesriikide kommunikatiivseid tegevusi, st kirjalikke ja suulisi seisukohti, ning tuvastada, kas PNR regulatsiooni kehtestamisel soovis mõni osapool lähtuda üksnes julgeoleku argumendist ning jätta isikute põhiõiguste ja –vabadustega seotud küsimused kõrvale. Teooria kaudu on lõppkokkuvõttes võimalik teha järeldusi piiride osas, mida seab EL-s tagatud isikuandmete kaitse EL-i õiguskaitse integratsioonile üldisemalt. Teoorias tuntud kõneaktidena saab empiirilise uuringu andmekogumismeetodina kasutada PNR direktiivi menetlusega seotud dokumentide

analüüsi ja Euroopa Parlamendi liikmete ja fraktsioonide esindajate sõnavõtte enne PNR direktiivi vastuvõtmist.

Kuigi valdkonnana on Euroopa Liidu julgeolekupoliitika viimase kümnendiga rohkem integreeritud kui varem, ei näinud neofunktsionalism seda ette. Nagu neofunktsionalismi käsitlevas peatükis (ptk 1.1.1) märgitud, siis neofunktsionalism eeldab, et integratsioon toimub peamiselt majandus- ja sotsiaalpoliitikas. Magistritöö teema on aga seotud julgeolekupoliitika ja isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamisega, mistõttu ei suuda neofunktsionalism tervikuna seletada EL-i õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalikkust. Mõõnan, et neofunktsionalismi ülekandefekti abil võib selgitada põhiõiguste tagamise vajadust broneeringuinfo korralduse regulatsioonile – isikute põhiõiguste tagamine nõuab, et õigus eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitse oleks minimaalsel tasandil tagatud kõigis EL õiguse valdkondades.

Käsitletud teooriatest leian, et empiirilises uuringus ei ole mõistlik kasutada liberaalset valitsustevahelisuse teooriat. Seda seetõttu, et magistritöö põhineb lennureisijate broneeringuinfo korralduse juhtumiuuringu näitel (PNR direktiivil), kus laiapõhjaliseks probleemiks on andmekaitse roll Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioonis. Liberaalne valitsustevahelisuse teooria tugineb aga riiklike huvide kauplemisele rahvusvahelisel areenil ja selle tagajärjel rahvusüleste institutsioonide valikutel (vt peatükis 1.1.2 käsitletud liberaalse valitsustevahelisuse teooria integratsiooni kolme tasandit). Seega aitab see teooria selgitada ennekõike riikide huvide esinemist aluslepingute väljatöötamisel ning EL-le uute pädevuste andmisel ning on vähemoluline teisese õiguse vastuvõtmisel. Mõõnan, et magistritöö peatükis 1.2.1. käsitluse alla tulevat EL-i primaarõiguse muudatusi saaks seletada liberaalse valitsustevahelisuse teooria abil, kuid peatüki eesmärk ei ole selgitada primaarõiguse tasandil toimunud integratsiooni põhjusi.

1.2. Õiguskaitse integratsioon Euroopa Liidus

Euroopa Liidul on õigus kehtestada reegleid ning kontrollida nende reeglite rakendamist vastavalt pädevusele, mis talle on aluslepingutega antud. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele (ELL art 4 p 1). Sellest tulenevalt on selles peatükis vaatluse all, millised pädevused on liidul ja millised on liikmesriikidel ning millised pädevused on aja jooksul liikmesriigid andnud õiguskaitse valdkonnas aluslepingute tasandil EL-le. Pädevuste eristamine on oluline, kuna need annavad raamistiku, millistes valdkondades võib EL vastu võtta ühtset ja ühtlustavat regulatsiooni ning milles on liidul liikmesriikidega jagatud pädevus.

1.2.1. Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioon Euroopa Liidu aluslepingutes

Võitlemaks üha keerulisemate julgeolekualaste väljakutsetega on Euroopa Liidus alates 1990ndate algusest arendatud Euroopa politsei ja õiguskaitseasutuste omavahelist koostööd.³⁸ Muutused on toimunud EL-i aluslepingute tasandil, kus julgeolekupoliitika ja õiguskaitseasutuste koostöö on liikunud järjest enam riikideülesele tasandile. Alljärgnevalt on esitatud lühiülevaade Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioonist aluslepingute tasandil. Ülevaade on vajalik näitamaks, millistes valdkondades on liikmesriikidel olnud ühine arusaam selles, et kollektiivne julgeoleku tagamine on EL tasandil vajalik ja võimalik ning kuidas on võimalik edasine integratsioon ilma aluslepinguid muutmata. Siinkohal on oluline märkida, et peatüki eesmärk ei ole selgitada poliitilisi põhjuseid riikide huvide osas aluslepingute muutmisel.

1992. aastal allkirjastatud ja 1. novembril 1993. aastal jõustunud Maastrichti ehk Euroopa Liidu lepinguga³⁹ muudeti eelnevaid aluslepinguid ja täiendati EL pädevusvaldkondi – rajati kolmel sambal tuginev Euroopa Liit. Esimene samm koosnes Euroopa ühendustest ja moodustas raamistiku, milles ühenduse institutsioonid täitsid ülesandeid, mille osas olid liikmesriigid lepinguga reguleeritud valdkondades

³⁸ *Supra Nota* 1, pp. 6–7.

³⁹ Maastrichtis 7. veebruaril 1992. aastal allkirjastatud Euroopa Liidu leping, jõustus. 1. novembril 1993. aastal. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC> (11.08.2016).

oma suveräänsuse ühendustele üle andnud. Teine sammas hõlmas ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, mis oli sätestatud lepingu V jaotises. Kolmas sammas hõlmas koostööd justiits- ja siseküsimustes, mis oli sätestatud lepingu VI jaotises.⁴⁰

Teise samba puhul oli liidul ülesanne valitsustevahelise meetodi abil määratleda ja rakendada välis- ja julgeolekupoliitikat. Teise samba raames oli eesmärkideks kaitsta liidu ühiseid väärtusi, põhihuvet, sõltumatust ja terviklikkust. Samuti tugevdada igal viisil liidu julgeolekut ning arendada ja tugevdada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist.⁴¹ Seega formaliseeriti Maastrichti lepinguga ka põhiõiguste kaitse ehk EL pidi hakkama tagama ka ühtseid põhiõigusi, mis olid sätestatud EIÕK-s.

Kolmanda samba puhul oli liidu eesmärk valitsustevaheliste meetodite abil arendada ühist tegevust alltoodud valdkondades, et tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Koostöö hõlmas järgmisi valdkondi:

- ühenduse välispiiride ületamise reeglid ja kontroll välispiiride ületamise üle;
- võitlus terrorismi, raskete kuritegude, uimastikaubanduse ja rahvusvaheliste pettustega;
- õigusala koostöö kriminaal- ja tsiviilasjades;
- Euroopa Politseiameti (Europol) loomine koos liikmesriikide politseijõudude vahelise teabevahetuse süsteemiga;
- võitlus ebaseadusliku sisserändega;
- ühine varjupaigapoliitika.⁴²

Seega toetasid liikmesriigid EL-i pädevusse andmist võitlust terrorismi, raskete kuritegude, uimastikaubanduse ja ebaseadusliku sisserände vastu. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria kolmest peamisest ideest lähtudes on võimalik öelda, et liidu pädevuse laiendamisel nägid riigid referentobjektide sihtmärkidena enda

⁴⁰ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Maastrichti ja Amsterdami leping. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html (11.08.2016).

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

⁴² *Ibid.*, p. 3.

kodanikke, kelle vabadust ja turvalisust sooviti EL tasandil paremini tagada – tagada EL-i ühiskonnaliikmete julgeolek. Samas on need jätkuvalt valdkonnad, mis on tihedalt seotud liikmesriikide enda riigi julgeoleku tagamisega. Tegemist on valdkondadega, mis oma iseloomult on riigipiiride ülesed ning võisid kattuda teise samba pädevusega, tehes seeläbi praktikas keeruliseks hindamise, millal on tegemist EL-i sisemise või välise julgeolekuohuga. Liidu ja liikmesriikide pädevuse eristamise tegi veelgi keerulisemaks ELL artikli 4 punktis 2 sätestatu, mille kohaselt “... Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.”.

Maastrichti lepinguga aga riikide tahe EL-i pädevust õiguskaitse valdkonnas laiendada ei lõppenud. 1997. aastal allkirjastatud ja 1999. aastal jõustunud Amsterdami lepinguga⁴³ muudeti Euroopa Liidu lepingut ning tugevdati valitsustevahelist koostööd kriminaalasjades tehtava politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas täpsete eesmärkide ja ülesannete kindlaksmääramisega ning uue, direktiiviga sarnase, õigusliku vahendi loomisega.⁴⁴ Seega mindi Amsterdami lepinguga ühise julgeolek tagamisel kaugemale ning liidul tekkis pädevus kehtestada õiguskaitse koostöö valdkonnas ühtsete tulemuste saavutamiseks liikmesriikidele adresseeritud õigusakt, milles ettenähtud eesmärgid peavad riigid siseriiklikku õigusesse üle võtma. Seletades vastavat muutust läbi Kopenhaageni koolkonna ‘julgeolekustamise’ teooria, on võimalik öelda, et liikmesriikide soov oli anda EL-le õigusakti loomise pädevus, et igas liikmesriigis oleks ühtsed minimaalsed regulatsioonid õiguskaitse valdkonnas. Ühtsete regulatsioonide kaudu on tagatud, et riikideüleste ohtude korral, nt terrorism, toimub võitlus ja liikmesriikide koostöö samadel viisidel.

⁴³ Amsterdamis 2. oktoobril 1997. aastal allkirjastatud Amsterdami leping, jõustus 1. mail 1999. aastal. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC> (11.08.2016).

⁴⁴ *Ibid.* Lisaks, Amsterdami lepinguga asendati Euroopa Liidu lepingu VI jaotise tekst. Artiklis K.1 sätestati, et liidu eesmärk on tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal, arendades liikmesriikide ühismeetmeid kriminaalasjadega seotud politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas, vältides rassismi ja ksenofoobiat ning võideldes nende vastu. See eesmärk saavutatakse organiseeritud või muu kuritegevuse, eelkõige terrorismi, inimkaubanduse ja lastevastaste kuritegude, ebaseadusliku uimasti- ja relvakaubanduse, korrupsiooni ja pettuste vältimisega ning nende vastu võitlemisega

Amsterdami lepinguga ei muudetud aga liidu sambasüsteemi. Sambasüsteem kaotati 2007. aastal allkirjastatud ja 1. detsembril 2009 jõustunud Lissaboni lepinguga.⁴⁵ Lissaboni lepinguga ei antud liidule õiguskaitse valdkonnas täiendavaid ainupädevusi. Küll aga korrastati ja täpsustati esimest korda liidu pädevusi. Sambasüsteemi kaotamise tulemusel lakkas vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala olemast valitsustevaheline poliitikavaldkond.⁴⁶ Lissaboni lepingu kohaselt kuulus edaspidi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse (ELTL art 4 punkti 2 alapunkt j) ning valdkonna reguleerimiseks kasutatakse ühendusemeetodi õigusakte (määrused, direktiivid ja otsused), kui ei ole teisiti ette nähtud.

Samas tuleb märkida, et Lissaboni lepinguga ei muudetud ELL artiklit 4 ning liidul on jätkuvalt kohustus, sh jagatud pädevuse korral, austada riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Seega võib praktikas tõusetuda küsimus, kas liidul on pädevus teatud õigusakte vastu võtta ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat valdkonda iseseisvalt reguleerida. Liikmesriigid võivad teatud liidu õigusaktide eelnõude vastuvõtmisel kasutada Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamist' ning argumenteerida, et eelnõu regulatsioon on seotud liikmesriigi julgeoleku tagamisega ning liit ületab aluslepingutega ettenähtud pädevust, sealhulgas subsidiaarsust (ELTL art 5) ja solidaarsusklauslit (ELTL art 222).

Ülaltoodud ajalooline ülevaade näitab, et riigid on aja jooksul aluslepingute tasandil laiendanud liidu pädevust õiguskaitsekoostöö küsimustes, seda nii liidu sisemise kui välise julgeoleku tagamisel. Samuti on liidul kohustus tagada ühtseid inimõiguste ja põhivabaduste austamist. Seega on EL-le antud jagatud pädevus võtta vastu liidu tasandil meetmeid, mis viivad edasi EL-i õiguskaitse integratsiooni ning nende meetmete vastuvõtmisel peab liit ühtlasi tagama ka isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Kuivõrd valdkonna reguleerimiseks kasutatakse ühendusemeetodi õigusakte, mis peavad tagama inimõigusi ja –põhivabadusi, siis on magistritöö kontekstis järgnevalt

⁴⁵ Lissaboni leping. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/glance/index_et.htm (02.08.2016). Vt samuti Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Lissaboni leping. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html (11.08.2016).

⁴⁶ *Ibid.*

oluline analüüsida, kas lennureisijate broneeringuinfo korraldus ehk PNR andmete kasutamine õiguskaitse ja julgeoleku eesmärkidel on ühenduse andmekaitse valdkonna kohaselt lubatud.

1.2.2. Lennureisijate broneeringuinfo olemus ja kasutamine õiguskaitse eesmärkidel

Magistritöös on lennureisijate broneeringuinfo olemust ja nende kasutamist õiguskaitse eesmärkidel oluline käsitleda, et saada ülevaade, mis andmeid PNR süsteemi raames kogutakse, kuidas on need kasutatavad õiguskaitse eesmärkidel ning millised isikute põhiõigused on mõjutatud.

1.2.2.1. Lennureisijate broneeringuinfo olemus

Lennureisijate broneeringuinfo laiemalt vaadates tähendab igasugust lennureisijat puudutavat infot, mida lennuettevõtte säilitab enda broneerimissüsteemis. Näiteks võivad sellised andmed sisaldada infot reisija täisnime, sünnikuupäeva, kodu- ja töökoha aadressi, telefoninumbri, e-posti aadressi, passiandmete, krediitkaardiandmete, makseandmete, istekoha- või toidueelistuste kohta.⁴⁷ Täpsemad andmed, mida lennuettevõtja broneeringuinfo kogub on loetletud PNR direktiivi lisas 1 (vt magistritöö Lisa 1), mis sisaldab endas 18 erinevat andmekategooriat. Neid andmekategooriaid ühiselt kokkuvõttes saab öelda, et lennureisijate broneeringuinfo olemuseks on isiku kohta käivad andmed ehk õiguslikus mõttes on tegemist isikuandmetega.

Isikuandmete töötlemine õiguskaitseasutuste poolt mõjutab paratamatult isikute põhiõigusi ja –vabadusi, kuna isikuandmete kaudu on õiguskaitseasutustel võimalik saada isiku kohta teavet, mis võimaldavad teha järeldusi isiku eluviisi kohta ning teatud põhjuste tuvastamisel alustada isiku suhtes kriminaalmenetlust. Ühtlasi tuleb arvesse

⁴⁷ Antonova, J. (2013), Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel Eestis, bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, lk. 6.

võtta tehnoloogia arengut ja digitaalset maailma, mis võimaldab ettevõtetel koguda ja õiguskaitseasutustel saada ja töödelda isikuandmeid oluliselt suuremas mahus kui kunagi varem. Seetõttu on tänapäeval enne õiguskaitseasutustele uue meetme kasutusele andmist arutluse all, mis on isikuandmete töötlemise eesmärk ning kas isikuandmete töötlemine õiguskaitseasutuste poolt on ilmtingimata vastavas mahus vajalik. Võib öelda, et taoline arutelu lähtub funktsionalismi arusaamast, et inimesed on oma loomult head ning kesksel kohal on inimeste, mitte riikide vajadused (vt magistritöö neofunktsionalismi käsitlust, lk 11). Järgnevalt on käsitluse all lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel, et mõista, kas riigi või liidu vajadused on PNR süsteemi rakendamiseks ülekaalus üksikisiku põhiõiguste ja –vabaduste kaitse vajadusest.

1.2.2.2. Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel

Selleks, et mõista, kas liidu tasandil tuleb liikmesriikide õiguskaitseasutustel anda kuritegevusevastaseks võitluseks lennureisijate broneeringuinfo, on oluline saada aru nende andmete kasutamise eesmärk. PNR direktiivi ettepaneku⁴⁸ selgituste kohaselt võivad õiguskaitseasutused broneeringuinfot kasutada mitmel eesmärgil:

- reaktiivselt: andmeid kasutatakse uurimisel, vastutusele võtmisel, võrgustike lammutamisel pärast kuriteo sooritamist;
- reaajas: andmeid kasutatakse enne reisijate saabumist või väljumist kuriteo ärahoidmiseks, isikute jälgimiseks või vahistamiseks enne kuriteo toimepanekut või kuriteo toimepanemise tõttu.

⁴⁸ Olgu selgituseks öeldud, et PNR andmete kasutamise küsimus tõusetas EL tasandil 2004. aastal. Konkreetse õigusakti ettepanekuni jõuti aga alles 2007. aastal kui Euroopa Komisjon esitas ettepaneku Nõukogu raamotsuseks broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Komisjoni ettepanek aegus 1. detsembril 2008 ELTL jõustumisel. Alles 2011. aastal esitas Euroopa Komisjon uuesti Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi ettepaneku, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.

- proaktiivselt: andmeid kasutatakse hindamiskriteeriumide analüüsimisel ja koostamisel ning neid on seejärel võimalik kasutada reisijate saabumis- ja väljumiseelseks hindamiseks.⁴⁹

Kokkuvõtlikult tuuakse välja, et broneeringuinfo hindamine võimaldab tuvastada isikud, keda enne sellist hindamist ei kahtlustatud seotuses terroriaktide või raskete kuritegudega (vt magistritöö Lisa 2) ja keda pädevad asutused peaksid täiendavalt uurima.⁵⁰ Selliste 'tundmatute' isikute välja selgitamine aitab õiguskaitseasutustel ära hoida ja avastada raskeid kuritegusid, sh terroriakte. Näiteks võivad broneeringuinfo analüüsil ilmnedu inim- või uimastikaubanduse enimkasutatud marsruudid, mida võib hindamiskriteeriumide juures arvesse võtta. Analüüsid broneeringuinfot reaajas selliste kriteeriumide põhjal, on võimalik kuritegusid ära hoida või avastada.⁵¹

Samuti tuuakse ettepanekus välja, et broneeringuinfo aitab õiguskaitseasutustel raskeid kuritegusid, sealhulgas terroriakte, ennetada, avastada, uurida ja nende eest vastutusele võtta pärast kuriteo toimepanekut. Selle saavutamiseks peavad õiguskaitseasutused kasutama broneeringuinfot reaajas, et seda võrrelda erinevate tagaotsitavaid „teadaolevaid” isikuid ja esemeid hõlmavate andmebaasidega. Nad peavad broneeringuinfot kasutama ka reaktiivselt, et koguda tõendeid ning vajaduse korral tuvastada kurjategijate kaasosalisi ja paljastada kuritegelikke võrgustikke. Näiteks broneeringuinfo hulka kuuluv krediitkaardiinfo võib aidata õiguskaitseasutustel tuvastada ja tõendada isiku ja teadaoleva kurjategija või kuritegeliku organisatsiooni vahelisi sidemeid.⁵²

Seega on broneeringuinfo kasutamine riikide õiguskaitseasutuste jaoks oluline, et kuritegusid ennetada, avastada ja uurida ning kuriteo toime pannud isikuid vastutusele võtta. Broneeringuinfo analüüs aitab õiguskaitseasutustel tuvastada isikuid, keda nad enne ei osanud kahtlustada seotuses terroriaktide või teiste raskete kuritegudega. Kui

⁴⁹ Euroopa Komisjon (2011). Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Seletuskiri, lk-d. 3–4. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0032&from=ET> (18.11.2016).

⁵⁰ *Supra Nota* 8, PNR direktiivi preambuli punkt 7.

⁵¹ *Supra Nota* 49, Seletuskiri, lk. 5.

⁵² *Ibid.*

Kopenhaageni koolkonna teoreetikute kohaselt tuleb julgeoleku analüüsimisel ühe küsimusena ohud määratleda, siis broneeringuinfo töötlemise eesmärkide järgi on võimalik öelda, et PNR andmete kaudu on õiguskaitseasutustel võimalik tuvastada ja määratleda ohte (uusi kahtlusaluseid), kelle osas neil enne teave puudus. Taolise informatsiooni kasulikkust tõid EK-le välja liikmesriigid, kes on juba PNR andmeid siseriikliku õiguse alusel kasutanud. Riigid märkisid, et broneeringuinfo kasutamisega on tehtud otsustava tähtsusega edusamme võitluses eelkõige uimastite, inimkaubanduse ja terrorismiga ning jõutud paremale arusaamisele terroristlike ja muude kuritegelike võrgustike ülesehitusest ja tegevusest.⁵³

Alapeatüki kokkuvõttes saab öelda, et broneeringuinfo olemuseks on isikuandmed, mille kasutamise eesmärk EL liikmesriikide õiguskaitseasutuste poolt on aidata kaasa ennetada, avastada ja uurida raskeid kuritegusid ja terrorirünnakuid ning nende eest süüdlasi vastutusele võtta. Direktiivi laiem eesmärk on EL liikmesriikide ja seeläbi liidu enda ja tema kodanike julgeoleku tagamine. Samas ei ole enne PNR andmete töötlemisega seotud põhiõiguste käsitlemist võimalik öelda, kas PNR süsteemi rakendamine EL tasandil kaalub üles isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Seetõttu on kohane järgnevalt uurida, millised põhiõigused on seotud PNR direktiivi rakendamisega.

⁵³ Eriti kasulikud on PNR andmed olnud just uimastikuritegevusevastases võitluses. Näiteks Belgia teatas, et 95% kõigist 2009. aastal toimunud uimastite arestimistest võlgnesid tänu ainult või peamiselt broneeringuinfo töötlemisele. Rootsi teatas, et 65–75% kõigist 2009. aastal toimunud uimastite arestimistest võlgnesid tänu ainult või peamiselt broneeringuinfo töötlemisel ning Ühendkuningriik teatas, et 2010. aasta kuue kuu jooksul arestiti 212 kilo kokaiini ja 20 kilo heroini ainult või peamiselt tänu broneeringuinfo töötlemisele. *Supra Nota* 49, Seletuskiri, lk. 6.

1.3. PNR ja õigus isikuandmete ja eraelu kaitsele

Õiguskaitse eesmärkidel kasutatava broneeringuinfo mõjuhinnangus on lisaks PNR andmete kasutamisest saadavale kasule hinnatud ka PNR andmete kogumise ja kasutamise mõju põhiõigustele ning leitud, et broneeringuinfo kasutamine riivab õigust isiku eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele.⁵⁴ Magistritöö uurimisülesannete kohaselt on oluline välja selgitada, milline on EL-i andmekaitse minimaalne sisu nende põhiõiguste kaitseks. Seetõttu analüüsin PNR andmete töötlemist põhiõiguste, eelkõige isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatusse õiguse kontekstis, et empiirilises uuringus selgitada välja kuivõrd andmekaitse on omanud olulisust PNR direktiivi menetlusele ja lõplikule regulatsioonile ning kuidas on Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioon võimaldatud EL-i andmekaitse kohaldumisel. Siinkohal on oluline täpsustada, et andmekaitse ei ole mõeldud andmete kaitset, vaid selle inimese privaatsuse kaitset, keda kaitstavad andmed identifitseerivad.

1.3.1. Isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus

Magistritöö teoreetilises osas on välja toodud, et Kopenhaageni koolkonna teoreetikute kohaselt julgeolek lähtub põhimõttest, et midagi on vaja pidevalt turvalisemaks muuta (vt magistritöö lk 15). Tänapäevases maailmas on aga turvalisuse tagamine ühe rohkem seotud isikute põhiõigustega. Tehnoloogia areng ja isikute vaba liikumine võimaldab eraettevõtetel koguda ja salvestada isikute kohta andmeid, sh massandmeid, mille kasutamine õiguskaitse eesmärkidel aitaks kaasa julgeoleku tagamisele. Taoliste andmete säilitamine ja kättesaadavaks tegemine pädevatele riigisisestele asutustele ning asutuste poolt nende andmete töötlemine puudutab aga otseselt aluslepingute ja põhiõiguste harta ja EIÕK-ga tagatud õigusi. Nendeks õigusteks on ennekõike isikuandmete kaitse (ELTL art 16 lg 1 ja harta artikkel 8) ning õigus era- ja

⁵⁴ Commission of the European Communities, (2007), Commission staff working document accompanying document to the proposal for a council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, impact assessment, SEC(2007) 1453, pp. 21, 23. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007SC1453> (18.11.2016).

perekonnaelu puutumatus (harta artikkel 7, EIÕK art 8). Samuti ei saa välistada PNR andmete osas riivet isikute vaba liikumise õigusele (ELL artikkel 3 lg 2, ELTL art 21).

Isikuandmete kaitse on PNR andmete töötlemisel olulise tähtsusega, sest õigus isikuandmete kaitsele tuleb nii aluslepingust kui põhiõiguste hartast. ELTL artikli 16 lõige 1 sätestab, et *“igaihel on õigus oma isikuandmete kaitsele”*. Euroopa Liidu põhiõiguste artikli 8 kohaselt on *“igaihel õigus oma isikuandmete kaitsele. Isikuandmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või seaduses sätestatud õiguslikul alusel. Igaihel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.”* Isikuandmed on seotud ka eraelu puutumatus õigusega, kuna isikuandmed annavad informatsiooni isiku eraelu kohta. Eraelu puutumatus põhiõigus tuleb harta artiklist 7, mille kohaselt *“igaihel on õigus sellele, et asutataks tema eraelu”* ning EIÕK artiklist 8, mille kohaselt *“igaihel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Ametivõimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.”*

Oluline on meeles pidada, et õigus isikuandmete kaitsele ja eraelu puutumatus ei ole absoluutsed põhiõigused. See tähendab, et neid õigusi võib seaduse alusel piirata. Kuid ka seaduse sätted peavad vastama omakorda teatud tingimustele ehk seadus peab tagama isikuandmete ja eraelu kaitse minimaalse sisu. Eelkõige peab demokraatlikus ühiskonnas õigusakt:

- 1) piirduma rangelt vajalikuga;⁵⁵
- 2) sätestama selged ja täpsed reeglid, mis reguleeriksid harta artiklites 7 ja 8 ette nähtud põhiõiguste riive ulatust⁵⁶ ning

⁵⁵ Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014 otsus *Digital Rights Ireland*, C-293/12, p. 52. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-293/12> (03.09.2016).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 65.

3) kehtestama miinimumnõuded, nii et isikutel, kelle andmeid säilitatakse, oleks olemas piisavad garantiid, mis võimaldavad tõhusalt kaitsta nende isikuandmeid kuritarvitamise ohu ning ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest.⁵⁷

EIK on hinnanud 'vajalikkust' eelkõige proportsionaalsuse põhimõttena.⁵⁸ Samuti on Euroopa Kohus käsitlenud mitmetes enda lahendites proportsionaalsuse põhimõtet ning selgitanud, et proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik.⁵⁹

Euroopa andmekaitseinspektor on enda arvamuses toonud välja, et PNR direktiivi regulatsioon kohalduks tulevikus rohkem kui 300 miljoni mitte kahtlustatava ehk süütute isikute suhtes, mistõttu sekkutakse PNR direktiivi alusel väga paljude isikute eraellu ilma, et pädevatel asutustel oleks ühtegi põhjust nende isikute kahtlustamiseks terrorismi või teiste raskete kuritegude toimepanemises.⁶⁰ Andmekaitseinspektor tuletas meelde, et taolise süsteemi arendamine tõstatab tõsiseid läbipaistvuse ja proportsionaalsuse küsimusi ning võib endaga kaasa tuua jälgimisühiskonna.⁶¹

Kinnitamaks või lükkamaks ümber Euroopa andmekaitseinspektori seisukohti on juhtumiuuringus oluline analüüsida, kas PNR andmete kogumine ja töötlemine õiguskaitse eesmärkidel on julgeoleku tagamise kontekstis proportsionaalne ehk kas PNR direktiiviga ette nähtud PNR süsteem on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv ega lähe eesmärgist kaugemale. Proportsionaalsuse hindamisel on asjakohane analüüsida ka aluslepingutes ettenähtud subsidiaarsust (ELL art 5) ja Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' lähenemist, mille kohaselt käsitledes teatud temaatikat

⁵⁷ *Ibid.*, p. 54.

⁵⁸ *Supra Nota* 47, lk. 15.

⁵⁹ Näiteks Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014 otsus *Digital Rights Ireland*, C-293/12, p. 46 ja seal viidatud kohtupraktika. *Supra Nota* 55.

⁶⁰ European Data Protection Supervisor, Opinion 5/2015, Second opinion on the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, p. 7, point 21. Arvutivõrgus:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-09-24_PNR_EN.pdf (03.09.2016).

⁶¹ *Ibid.*, p. 30.

Julgeoleku küsimusena tekib riigil nõ eriõigus. Seega tuleb lisaks proportsionaalsuse hindamisele analüüsida ka küsimust, kas 'julgeolekustamise' korral on võimalik minna taotletavast eesmärgist kaugemale ja piirata põhiõiguseid olulisemal määral või jätta põhiõigustega seotud küsimused kõrvale.

1.3.2. Lennureisijate broneeringuinfo käsitlemine põhiõiguste kontekstis

Enne empiirilise uuringu teostamist on veel oluline käsitleda PNR andmete töötlemise lubatavust põhiõiguste kontekstis. Eelmises peatükis tõin välja, et broneeringuinfo kasutamine riivab õigust isiku eraelu ja isikuandmete kaitset, kuid neid õiguseid võib teatud konkreetsetele tingimustele vastava liidu õigusakti alusel piirata. Arvestades asjaolu, et Euroopa Liidu õigusaktide üle toimub järelevalve ka Euroopa Kohtu poolt, kes oma otsustega mängib seetõttu olulist rolli EL-i integratsioonis, on magistratöös asjakohane arvestada ka Euroopa Kohtu otsustes toodud tõlgendustega isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuses kohta. Nimelt on Euroopa Kohus näiteks tühistanud ühe EL-i direktiivi põhjusel, et liidu seadusandja on ületanud piire, mida nõuab proportsionaalsuse põhimõte, pidades silmas põhiõiguste harta artikleid 7 ja 8 ning artikli 52 lõiget 1.⁶² Seetõttu on oluline analüüsida, kas PNR direktiivi alusel lennureisijate broneeringuinfo kogumine, säilitamine ja edastamine liikmesriikide pädevatele asutustele on põhiõiguste kontekstis lubatud tegevus.

Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 1 sätestatakse, et liit tunnustab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid ning et hartal on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud. Põhiõiguste harta on seega osa EL-i esmasest õigusest, millega võrreldes kaalutakse EL-i teiseste õigusaktide ja riiklike meetmete kehtivust ja õiguspärasust.⁶³ Sisuliselt tähendab see, et teisene õigus peab olema esmase õigusega kooskõlas ning teisene õigusakt ei tohi reguleerida väljapoole aluslepingute ja põhiõiguste hartaga sätestatud piire. Enne põhiõiguste hartas sätestatud

⁶² Vt Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014 otsus *Digital Rights Ireland*, C-293/12, p. 69. *Supra Nota* 55.

⁶³ Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html (18.11.2016).

tingimuste käsitlust olgu märkusena öeldud, et harta muutus õiguslikult siduvaks alles 1. detsembril 2009. aastal. Enne 2009. aasta 1. detsembrit olid isikute põhiõigused ja –vabadused tagatud põhiliselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga,⁶⁴ ning ELL art 6 p 2 kohaselt ühineb liit Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mistõttu on asjakohane tugineda ka vastavate EIÕK artiklitega seotud EIK lahendites toodud tõlgendustele.

Vastavalt põhiõiguste harta artikli 52 lõikele 1 tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ja nende olemust arvestades ning proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib nende õiguste ja vabaduste piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Seega on õiguskaitseasutuste poolt broneeringuinfo töötlemise lubatavuseks vaja õiguslikku alust (nt PND direktiivi), mis peab arvestama broneeringuinfo olemust ja andmete töötlemise proportsionaalsust.

Euroopa Inimõiguste Kohus on EIÕK artiklit 8 (õiguse era- ja perekonnaelu austamisele) tõlgendades jõudnud järeldusele, et väljend ‘seadusega kooskõlas’ ei tähenda *“üksnes, et meetmel (...) peaks olema alus riigisiseses õiguses, vaid viitab ka kõnealuse seaduse omadustele (...), [mis peab] olema asjaomasele isikule juurdepääsetav ning mille mõju peaks olema etteaimatav”*.⁶⁵ Tulenevalt sellest kohtupraktikast peab ‘seadusega kooskõlas’ täitmiseks esinema järgmised tingimused:

- 1) meetmel peab olema õiguslik alus liidu õiguses;
- 2) meede peab olema juurdepääsetav ning
- 3) mõju peab olema etteaimatav.

Selleks et lennureisijate broneeringuinfo kasutamine oleks põhiõiguste kontekstis õiguslikult lubatud tegevus peavad olema täidetud kõik kolm tingimust. PNR direktiivi puhul on nende tingimustele vastavust võimalik kontrollida empiirilises uuringus. Liidu

⁶⁴ *Supra Nota* 11.

⁶⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas *Rotaru vs Rumeenia*, nr 2841/95, p. 52. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586> (03.09.2016).

õigusliku aluse olemasolu puhul on siinkirjutaja arvates oluline kontrollida, kas direktiivis sätestatud aluslepingu õiguslik alus üldse lubab liidul PNR direktiivi kehtestada ning millised andmekaitse põhimõtted kohalduvad. PNR direktiivi kehtestamise osas tuleb arvestada ELL artikli 5 punktis 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtet, mille kohaselt *“valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõtetega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.”*

Juurdepäätavuse tingimuse puhul on oluline, et direktiiv oleks kõikidele adressaatidele juurdepäätav ehk vabalt kättesaadav. Kuivõrd Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, mis on kõigile internetis vabalt kättesaadavad, ei ole selle tingimuse täitmise kontrollimisele magistratöös põhjust pikemalt peatuda. Etteaimatavuse tingimuse puhul on vaja, et õigusakt oleks koostatud piisavalt täpselt, et see võimaldaks isikul – vajaduse korral eksperditeabe abil – oma käitumist kohandada.⁶⁶ Seega on lennureisijate broneeringuinfo regulatsiooni ja sellega seonduvate põhiõiguste kontekstis oluline, et reisijad oleksid teadlikud oma isikuandmete töötlemisest liikmesriikide pädevate asutuste poolt.

Peatüki kokkuvõttena tuleb tõdeda, et analüüsi praeguses etapis ei ole võimalik öelda, kas PNR andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on põhiõiguste kontekstis õiguslikult lubatud tegevus ning kuidas omavad isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse mõju Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioonile. Nendele küsimustele vastuste saamiseks teostan juhtumiuuringu lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Juhtumiuuring võimaldab uurida PNR meetme kehtestamise menetlusega seotud protsessi ja eelkäsitatud küsimusi süvitsi.

⁶⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas *S. ja Marper vs Ühendkuningriik*, nr 30562/04 ja 30566/04, p. 95. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90051> (03.09.2016).

2. JUHTUMIUURING

2.1. Metoodika

2.1.1. Uurimismeetod ja metoodiline strateegia

Magistritöö eesmärgiks on uuringupõhiselt selgitada andmekaitse ja Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni võimalikkust lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel ning teha põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoneerimiseks Eesti õiguskorda. Uurimisprobleemiks on andmekaitse mõju EL-i õiguskaitse integratsioonile lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Selguse huvides olgu öeldud, et eesmärgiks ei ole defineerida õiguskaitse integratsiooni või selle elemente. Eesmärgiks on lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel, s.o PNR direktiivi menetluse ja lõpliku regulatsiooni põhjal, selgitada, kuidas andmekaitsega seotud põhiõigused on kujundanud julgeoleku tagamise meedet ja seeläbi EL-i õiguskaitse integratsiooni. Juhtumiuuringu tulemusel teen põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoneerimiseks Eesti õiguskorda.

Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisprobleemile vastamiseks kasutan kvalitatiivset juhtumiuuringul (inglise k *case study*) põhinevat lähenemist, kuna see võimaldab süüvida üksikjuhtumi nähtuste põhjustesse ja saada võrdlevat informatsiooni järelduste ja ettepanekute tegemiseks. Kvalitatiivse meetodi eripäraks on asjaolu, et see võimaldab välja selgitada probleemi olemust ja tausta, et avada küsimus *kuidas*. Kuivõrd magistritöö eesmärgi saavutamiseks on laiemalt vaadates vaja leida põhjendusi ja seoseid andmekaitse ja õiguskaitse integratsiooni vahel lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel, aitab seda kõige paremini teostada juhtumiuuringu meetod. Kvalitatiivne meetod annab võimaluse läheneda uurimusküsimustele paindlikult, selle meetodi protseduurid on vabamad, mis võimaldab uuringu käigus liikuda nõ edasitagasi andmete kogumisest ja analüüsist probleemipüstituseni ning saab muuta uurimuse kava, arvestades muutuvaid kontekste ja olusid.⁶⁷

⁶⁷ Kuusk, L. (2015), Euroopa Liidu julgeolekupoliitika integratsioon ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas osalevate riikide näitel, magistritöö, Euroopa Kolledž, lk 31 ja seal viidatud Creswell ja Mason.

Robert K. Yin märgib, et juhtumiuuringut saab kasutada kui uurimusküsimuse eesmärgiks on seletada praegust olukorda või sündmuste komplekti (näiteks *kuidas* ja *miks* mingi sotsiaalne nähtus toimib) ning kui uurimusküsimus vajab mõne sotsiaalse nähtuse ulatuslikku ja põhjalikku kirjeldust.⁶⁸ Samuti sobib kasutada juhtumiuuringut kui esitatud uurimusküsimus on *milline* või *millised* ehk kirjeldava iseloomuga.⁶⁹ Hea juhtumiuuringu teostamiseks on Yin'i käsitluse kohaselt vajalik defineerida enda juhtum, õigustada üksikjuhtumi või mitme juhtumi valikut ning teadlikult valida või minimaliseerida teoreetilisi käsitlusi.⁷⁰

Magistritöö uuringujuhtumiks on lennureisijate broneeringuinfo korraldus ehk PNR direktiivi menetlus laiemas tähenduses. See tähendab, et juhtumiuuringus on käsitluse all EL teisele õigusaktiga seonduvad dokumendid ja sõnavõttud. Hõlmatud on direktiivi ettepanekule eelnenud Euroopa Komisjoni ettepanek Nõukogu raamotsuseks, samuti Euroopa andmekaitseinspektori ja teiste institutsioonide arvamused broneeringuinfo korralduse osas ning Euroopa Parlamendis toimunud PNR direktiivi arutelu ja hääletustulemused. Eesmärgiks on välja selgitada andmekaitse mõju PNR direktiivile ning kuidas on EL-i õiguskaitse integratsioon võimaldatud andmekaitse kohaldumisel.

Magistritöö juhtumiuuringus tuginen peamiselt Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooriale. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria on valitud pärast kolme erineva teooria debateerimist magistritöö esimeses peatükis. Samas tuleb arvestada, et juhtumiks on EL-i õigusakti menetlus ja selle lõpliku regulatsiooni kujunemine ning põhjendatud ettepanekute tegemine PNR direktiivi harmoneerimiseks Eesti õiguskorda. Seetõttu on kasutusel ka õigusteaduslikud meetodid ning ennekõike õigusdogmaatika – analüüs ja selgitan õigusnormide sisu ja omavahelist suhet. Seega on juhtumiuuring interdistsiplinaarne, mis ühendab endas politoloogia ja õigusteaduse elemente.

⁶⁸ Yin, K., R. (2009), *Case Study Research, Design and Methods*, Fourth edition, SAGE Publications, *Applies Social Research Methods Series*, Vol 5, p. 4.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 9–10.

⁷⁰ Yin, K., R. (2004), *Case Study Methods*, COSMOS Corporation, revised draft, p. 6. Arvutivõrgus: <http://www.cosmoscorp.com/docs/aeradraft.pdf> (18.11.2016).

2.1.2. Andmekogumismeetod

Juhtumiuuringu andmekogumismeetodid on ennekõike õigusteaduslikud – PNR direktiivi menetlusega seotud dokumentide analüüs, mis selgitab regulatsiooni eesmärki, näitab kas ja kuidas on analüüsitud subsidiaarsust ja proportsionaalsust ning leitud tasakaal põhiõiguste ja regulatsiooni vahel. Abistavateks allikateks on Euroopa Parlamendi liikmete sõnavõttud enne PNR direktiivi vastuvõtmist.

Dokumendid, kui tegevuste salvestus, on väärtuslikuks allikaks uurimusele, kuna see võimaldab kõrvutada teksti magistritöö uurimusküsimuste ja aluseks oleva teoreetiliste lähtekohtadega. Dokumendianalüüsi eesmärk on tuvastada, kas ja millised andmekaitsetud küsimused tõusetusid PNR raamotsuse ettepaneku, direktiivi ettepaneku ja direktiivi vastuvõtmise menetluses. Seetõttu on analüüsitud Euroopa Komisjoni 2007. aasta ettepanekut raamotsuseks broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel; 2011. aasta Euroopa Komisjoni ettepanekut, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ja 13.04.2016 Euroopa Parlamendis toimunud arutelu PNR direktiivi ettepaneku osas ning 14.04.2016 hääletustulemusi. Olulist tähelepanu on pööratud ka Euroopa andmekaitseinspektori ning Euroopa Parlamendi justiits- ja siseasjade komisjoni (LIBE) seisukohtadele.

Euroopa Parlamendi liikmete sõnavõtte on analüüsitud, et leida vastuseid küsimustele, mis tõusetusid ametlike dokumentide analüüsil. Euroopa Parlamendi hääletustulemusi PNR direktiivi vastuvõtmisel on analüüsitud, et näha, millised EP fraktsioonid pidasid ennekõike oluliseks julgeoleku tagamist ja millised andmekaitset.

2.2. Empiiriline uuring – andmekaitse mõju PNR direktiivile

Eelnevalt on magistritöös jäänud lahtiseks mitmed küsimused, eelkõige küsimused, kas liidul on üldse õiguslik alus PNR direktiivi kehtestada; kas lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on üldse põhiõiguste kontekstis õiguslikult lubatud tegevus ning millises ulatuses võimaldavad isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus õigus Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni. Kõikidele eeltoodud küsimustele esitan vastused tuginedes empiirilisele uuringule.

Esimesena on analüüsi all Euroopa Komisjoni ettepanek raamotsuse kehtestamiseks broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel (edaspidi ka *raamotsus* või *raamotsuse ettepanek*).⁷¹ Nimetatud raamotsuse ettepanekut on oluline käsitleda, et mõista kas ja kuidas on andmekaitsega seotud põhiõigused mõjutanud PNR direktiivis sätestatud broneeringuinfo kasutamist õiguskaitse eesmärkidel.

Teisena analüüsin Euroopa Komisjoni ettepanekut direktiivi kehtestamiseks, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi ka *direktiivi ettepanek*). Direktiivi ettepaneku ja selle lõpliku teksti ning debattide analüüs näitab, milliseks peeti regulatsiooni kitsaskohti ning millisena nähti selles kontekstis põhiõiguste minimaalselt kaitset vajavat sisu. Eelkõige on eesmärk tuvastada, kas andmekaitsega seotud põhiõiguste tõttu on võrreldes raamotsuse ettepanekuga direktiivi ettepanekus tehtud olulisi muudatusi ning kui muudatusi ei ole tehtud, kas nende tegemata jätmist on põhjendatud julgeoleku tagamise vajadusega. Viimasena on käsitletud Euroopa Parlamendis toimunud arutelu PNR direktiivi kehtestamiseks ja hääletustulemusi. Eesmärk on tuvastada, millised Euroopa Parlamendi fraktsioonid pidasid lennureisijate broneeringuinfo korraldust andmekaitse või julgeoleku tagamise küsimuseks. EP arutelu on peamine koht, kus tuleb välja võimalik julgeolekustamise argumentatsioon.

⁷¹ *Supra Nota 4.*

2.2.1. PNR raamotsuse ettepaneku analüüs

2.2.1.1. Raamotsuse eesmärk

Nagu sissejuhatuses märgitud esitas Euroopa Komisjon 2007. aastal ettepaneku Nõukogu raamotsuseks broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Raamotsuse ettepaneku seletuskirjas on esimesena välja toodud, et terrorism on üks suurimaid ohte julgeolekule, rahule, stabiilsusele, demokraatialle ning põhiõigustele – väärtustele, millele on rajatud Euroopa Liit, ning samuti on see otsene oht Euroopa kodanikele.⁷² Samuti on sedastatud, et pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid on õiguskaitseorganid üle kogu maailma saanud aru broneeringuinfo kogumise ja analüüsimise lisandväärtusest terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel ning on tõdetud, et kuivõrd ainult piiratud arv liikmesriike on võtnud vastu õigusaktid, mille kohaselt on lennuettevõtjad kohustatud asjakohast broneeringuinfot edastama ja pädevad asutused neid andmeid analüüsima, ei ole täielikult ära kasutatud kogu EL-i hõlmava kava võimalusi terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse ennetamisel.⁷³

Komisjon toob raamotsuse seletuskirjas välja, et vastavalt Nõukogu direktiivile 2004/82/EÜ on lennuettevõtjad kohustatud edastama liikmesriigi pädevatele asutustele reisijaid käsitlevat eelteavet (*Advance Passenger Information – API*). API teave aitab aga ainult tuntud terroristide ja kurjategijate tuvastamist. Broneeringuinfo see-eest sisaldab rohkem andmeid ja on kättesaadav enne reisijaid käsitleva eelteabe laekumist. Broneeringuinfo andmed on väga olulised, et teostada isikute riskianalüüsi, saada nende kohta teavet ning luua seoseid teadaolevate ja tundmatute terroristide või kurjategijate vahel.⁷⁴ Kokkuvõtlikult märgib komisjon, et raamotsuse ettepanek on täielikult kooskõlas üldise eesmärgiga luua vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev Euroopa ala. Samuti on see kooskõlas põhiõigusi käsitlevate sätetega, eelkõige isikuandmete kaitset ja asjaomaste isikute eraelu puutumatust käsitlevate sätetega.⁷⁵

⁷² *Supra Nota* 4., Seletuskiri, lk. 2.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, lk. 3.

⁷⁵ *Ibid.*

Ülaltoodust selgitustest nähtub, et Euroopa Komisjon on raamotsuse ettepaneku seostanud liidu ja liidu kodanike julgeoleku tagamisega. Euroopa Komisjon on raamotsuse ettepaneku esitamiseiga toiminud funktsionaalse toimijana, kelle eesmärk on olnud tugevdada liidu ja tema kodanike julgeolekut terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse eest, ning avastada ja ennetada neid kuritegusid. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria kontekstis on referentobjektina eelistatud liitu ja liikmesriike ning lähtunud põhimõttest, et liitu tervikuna on vaja turvalisemaks muuta. Raamotsuse ettepanekus on EK kaudselt käsitletud Kopenhaageni koolkonna julgeoleku analüüsi neljast põhiküsimusest kahte esimest põhiküsimust (vt magistritöö lk 15). Võttes arvesse, et ettepaneku eesmärk on võidelda terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu ilma sõjalise jõuta või muu jõu kasutamise meetodi abil ning ohuna nähakse dünaamilisi ohte, on täidetud ka Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooria julgeoleku analüüsi kolmas ja neljas põhiküsimus. Seega on võimalik asuda seisukohale, et EK ettepanek raamotsuseks on Kopenhaageni teooria kohaselt seotud julgeoleku tugevdamise küsimusega.

2.2.1.2. Raamotsuse õiguslik alus

Asjaolu, et EK on soovinud broneeringuinfo kasutamist siduda üksnes julgeoleku küsimusega, mitte aga näiteks liidu siseturu takistuste ja moonutuste kõrvaldamisega (nt ühtlustades EL-s tegutsevate lennuettevõtjate poolt kogutavat broneeringuinfot, säilitamise aega jms), nähtub ka raamotsuse kehtestamise õigusliku aluse valikust. Nimelt on EK raamotsuse õiguslikuks aluseks valinud Euroopa Liidu lepingu (2007. a redaktsioon) artiklid 29 (ELTL art 67), 30 lõike 1 punkt b (ELTL art 87 lg 2 p a) ning artikli 34 lõike 2 punkt b (ELTL art 87 lg 2 p c). Artikkel 30 kui raamotsuse sisuline õiguslik alus kuulus 2007. aastal Euroopa Liidu lepingu kolmandasse sambasse, VI jaotise peatükki ehk politseikoostöö ja kriminaalasjade õiguslase koostöö peatükki ning sätestas ühismeetmed kuritegude ennetamisel, avastamisel ja uurimisel.

Euroopa Parlament võttis 2008. aasta novembris vastu kriitilise resolutsiooni komisjoni ettepaneku kohta,⁷⁶ milles EP tuletas meelde, et arutelu ettepaneku õigusliku aluse üle on avatud. Euroopa Parlament juhtis komisjoni tähelepanu, et varasemale Euroopa Kohtu seoses EL-i ja USA vahelise broneeringuinfo alase lepingu vale õigusliku aluse valiku osas ning kutsus seetõttu komisjoni üles hoolikalt uurima, milline on asjakohane õiguslik alus.⁷⁷

Lisaks Euroopa Parlamendi kriitikale tõstatas Euroopa andmekaitseinspektor, kelle pädevuses on EL kodanike põhiõiguste ja –vabaduste kaitse tagamine, raamotsuse ettepaneku õigusliku aluses osas põhimõttelise küsimuse, kas EL-i lepingu VI jaotist saab kasutada õigusliku alusena korrapäraselt õiguskaitse eesmärkidel pandud juriidiliste kohustuste suhtes. Samuti tõstatas andmekaitseinspektor küsimuse, kas EL-i lepingu VI jaotist saab kasutada õigusliku alusena juriidiliste kohustuste kehtestamiseks nende riigiasutuste suhtes, kes põhimõtteliselt ei kuulu õiguskaitsealase koostöö raamistikku.⁷⁸

Euroopa andmekaitseinspektor seadis tõsiselt kahtluse alla asjaolu, et kolmanda samba õigusaktiga luuakse korrapäraselt ja õiguskaitse eesmärgil juriidilisi kohustusi selliste eraõiguslike või avalik-õiguslike isikute suhtes, kes põhimõtteliselt ei kuulu õiguskaitsealase koostöö raamistikku.⁷⁹ Nimetatud olukorda võrdles Euroopa

⁷⁶ *Supra* Nota 5.

⁷⁷ Olgu lühidalt selgitatud, et EL-i ja USA vahel sõlmis nõukogu 17. mail 2004. aasta lepingu, millega anti USA pädevale asutusele õigus pääseda ligi EL-i territooriumil asuvate lennuettevõtjate broneeringuinfosüsteemidesse ning lennuettevõtjatele seati kohustus edastada USA pädevale asutusele nende reisijate andmed, kelle reisi alg- või lõpp-punkt on USA-s. Lepingu õiguslikuks aluseks oli EÜ artikkel 95, mille eesmärk oli reguleerida siseturu rajamist ja selle toimimist. EL-i ja USA vahelise lepingu eesmärk oli aga lennureisijate broneeringuinfo edastamine õiguskaitse eesmärkidel. Euroopa Parlamendis tekitas lepingu sõlmimine tugevat pahameelt ning lõpuks esitas Parlament Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjoni vastu hagi ning palus tunnistada kehtetuks nõukogu otsus EL-i ja USA vahelise lepingu sõlmimise kohta, kuna see on sõlmitud valed õiguslikul alusel. Euroopa Kohus otsustas (liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04), et EÜ artikkel 95 ei anna komisjonile pädevust kõnealuse lepingu sõlmimiseks, kuna leping käsitles andmeedastust, mis ei kuulunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta reguleerimise alasse.

⁷⁸ Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise õigusakti eelnõu kohta Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel (ELT 2008/C 110/01), p. 47. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XX0501\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XX0501(01)&from=EN) (18.11.2016).

⁷⁹ *Ibid.*, p. 54.

andmekaitseinspektor EL-i ja USA vahelise broneeringuinfo edastamise lepinguga ning andmete säilitamise kohustusega sideteenuste pakkujate poolt.⁸⁰

EL-i ja USA vahelise broneeringuinfo edastamise lepingu osas märkis Euroopa andmekaitseinspektor, et Euroopa Kohus välistas ühenduse pädevuse sõlmida broneeringuinfo lepingut. Siinkirjutaja arvamuse kohaselt on taoline järeldus aga liiga radikaalne. Euroopa Kohus ütles, et EÜ artikkel 95 ei anna komisjonile pädevust taoline leping sõlmida.⁸¹ Euroopa Kohus ei öelnud, et ühendusel puudub üldse pädevus vastavat lepingut sõlmida. Probleemne oli konkreetne valitud õiguslik alus, mitte aga selle puudumine. Siinkirjutaja arvamust toetab ka asjaolu, et 2006. aastal sõlmisid EL ja USA vastava sisulise lepingu uuel õiguslikul alusel, mida Euroopa Parlament ega ka keegi kolmas osapool enam ei vaidlustanud.⁸²

Euroopa andmekaitseinspektori poolt teisena toodud näite puhul – andmete säilitamise kohustusega sideteenuste pakkujate poolt – on asjakohane kokkuvõtlikult märkida, et nimetatud kohtuasjas selgitas Euroopa Kohus, et erinevalt EL-i ja USA vahelise broneeringuinfo edastamise lepingust, kus eesmärgiks oli ametivõimude poolt riikliku julgeoleku tagamiseks loodud raamistikus toimuva isikuandmete edastamise reguleerimine, reguleeris andmete säilitamise kohustuse direktiiv hoopis teenusepakkujate tegevust siseturul ning ei reguleerinud kuidagi avaliku võimu tegevust õiguskaitse eesmärkidel.⁸³ See tähendab, et andmete säilitamise direktiiv pani sideettevõtjatele kohustuse säilitada teatud andmeid ka siis kui neil äriselt ei oleks vaja või säilitada kauem kui äriselt vajalik ning kohustuse edastada andmed õiguskaitseasutustele. Broneeringuinfo regulatsiooni puhul on lennuettevõtete puhul

⁸⁰ *Ibid.*, p. 55.

⁸¹ *Supra Nota 77.*

⁸² Nõukogu otsus 2006/729/ÜVJP/JSK, 16. oktoober 2006, Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline lepingu (mis käsitleb lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete (PNR) töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeriumile) Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.298.01.0027.01.EST&toc=OJ:L:2006:298:TOC#L_2006298E.T.01002901 (18.11.2016).

⁸³ Euroopa Kohtu 10. veebruari 2009 otsus kohtuasjas C-301/06., p-d. 90–94. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72843&pageIndex=0&doclang=ET&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=809093> (18.11.2016).

kõne all aga üksnes andmete kättesaadavaks tegemine õiguskaitseasutustele ja õiguskaitseasutuste poolt PNR andmete töötlemine.⁸⁴

Euroopa Kohtu otsustest tulenevalt saab asuda seisukohale, et liidu õigusakti õigusliku aluse valik peab sõltuma sellest, milline on õigusakti eesmärk ja sisu. Juhul kui liidu õigusakt reguleerib üksnes avaliku võimu tegevust õiguskaitse eesmärkidel, on sõltuvalt õigusakti sisust:

- a) liit tunginud liikmesriikide pädevusalale või
- b) liidul on õigus kehtestada õigusakt aluslepingutes sätestatud politseikoostöö sätete alusel.

Kui aga liidu eesmärk on ühtlustada erinevusi liikmesriikide õigusnormide vahel, mis muidu võivad kahjustada põhivabadusi või konkurentsimoonusi ja mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist, on liidul pädevus võtta õigusnorm vastu aluslepingutes sätestatud siseturu rajamise ja selle toimimise sätete alusel.

Viimasena märgitud Euroopa Kohtu otsuses toodud seisukohad annavad vastuse ka Euroopa andmekaitseinspektori tõstatatud küsimusele, millist andmekaitse raamistikku tuleb kohaldada sellisele koostööle, kus eraõiguslikule isikule pannakse süstemaatiliselt õiguskaitse eesmärkidega seotud kohustusi. Siinkirjutaja arvamuse kohaselt võimaldavad Euroopa Kohtu selgitused asuda seisukohale, et olukorras, kus eraõiguslikule isikule pandud õiguskaitse eesmärkidega seotud kohustused on tingitud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamisega ehk tagamaks siseturu toimimist, tuleb kohaldada üldist (esimese samba) andmekaitse raamistikku.

Kokkuvõttes, õigusliku aluse valik näitab, kas EK on näinud broneeringuinfo raamotsust julgeoleku tagamise meetmena või siseturu toimimise tagamise meetmena. Siinkirjutaja hinnangul näitab raamotsuse õiguslik alus selgelt, et Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooria kontekstis on EK raamotsuse ettepanekuga käitunud julgeolekustajana ning leidnud, et ilma broneeringuinfo raamotsuses sätestatud

⁸⁴ *Supra Nota* 4, Seletuskiri, lk. 5.

meetmete rakendamiseta on liit ja tema kodanikud ohustatud terrorismi ja teiste raskete kuritegude poolt. Kas ja kuivõrd on aga andmekaitse küsimused mõjutanud julgeoleku tagamiseks mõeldud raamotsuse meedet on käsitletud järgmises alapeatükis.

2.2.1.3. Andmekaitse mõju raamotsusele

Andmekaitse mõju raamotsusele on oluline käsitleda, et tuvastada, millist andmekaitse raamistikku tuleb kohaldada kui planeeritav julgeoleku tagamise meede on seotud isikute põhiõigustega. Olgugi, et Euroopa andmekaitseinspektor ei olnud enda arvamuses kindel, millist andmekaitse raamistikku tuleb olukorras, kus kolmanda samba õigusaktiga luuakse kohustus sellistele eraõiguslikele või avalik-õiguslike isikute suhtes, kes põhimõtteliselt ei kuulu õiguskaitsealase koostöö raamistikku, asus andmekaitseinspektor enda arvamuses seisukohale, et raamotsuse ettepanek avaldab olulist mõju andmekaitsele. Ta leidis, et olemasolevas sõnastuses ei ole ettepanek kooskõlas põhiõigustega, eelkõige liidu põhiõiguste harta artikliga 8 (isikuandmete kaitse) ja seda ei tuleks vastu võtta.⁸⁵

Kui varasemalt olen magistritöös välja toonud, et isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus õigus ei ole absoluutsed ja neid võib teatud tingimustel piirata, siis Euroopa andmekaitseinspektor tõi välja, et terrorismivastane võitlus võib kahtlemata olla legitiimne eesmärk, et kohaldada erandeid eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse põhiõigustele. Samas, selleks et erandite kohaldamine oleks õiguspärane, peab sekkumine toetuma selgetele ja vaieldamatutele teguritele ning tuleb tõendada töötlemise proportsionaalsust. Tema hinnangul raamotsuse ettepanekus aga puuduvad nimetatud põhjendamise elemendid ning vajalikkuse ja proportsionaalsuse kontrollimise nõuded. Ta rõhutas vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete tähtsust ning märkis, et need on ettepaneku jõustumise vältimatuks tingimuseks.⁸⁶

⁸⁵ *Supra Nota* 78., p. 112.

⁸⁶ *Supra Nota* 78., p-d. 117–119.

Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse kohaselt osutavad raamotsuse ettepaneku sõnastus ja mõjuhinnang sellele, et raamotsuse eesmärk ei ole üksnes teadaolevate terroristide või organiseeritud kuritegevusega seotud kurjategijate tuvastamine nende nimede võrdlemisel õiguskaitseasutuste poolt hallatud nimekirjades olevates nimedega. Eesmärk on koguda andmeid seoses terrorismi või organiseeritud kuritegevusega ja täpsemalt selleks, et „teostada isikute riskihindamist, saada nende kohta teavet ning luua seoseid teadaolevate ja tundmatute terroristide või kurjategijate vahel”.⁸⁷ Eesmärgil on seega kaks tasandit: esiteks on üldine eesmärk terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine, teiseks aga selle eesmärgi saavutamiseks seotud vahendid ja meetmed. Kuigi terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine tundub andmekaitseinspektori hinnangul olevat piisavalt selge ja legitiimne, tekitavad kahtlusi selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid.⁸⁸

Andmekaitseinspektori seisukohtadest nähtub, et tema eesmärk on allutada julgeolekutagamise meede – broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel – tõhusamale andmekaitse kontrollile. Ta küll nõustub, et terrorismivastane võitlus on iseenesest legitiimne eesmärk põhiõiguste riivele, kuid ta ei ole nõus, et julgeoleku tagamise meetmele ei tuleks kohaldada andmekaitse nõuded. Sisuliselt väidab Euroopa andmekaitseinspektor, et isegi olukorras, kus teatud teemat või valdkonda tahetakse käsitleda ‘julgeolekustamisena’ ei tohi sellele tuginedes jätta kõrvale andmekaitse reegleid. Andmekaitseinspektori seisukohtadest lähtuvalt võib isegi väita, et tema üritab mõjutada julgeoleku sektori dünaamikat. Ta toimib funktsionaalse toimijana. Eripära on ainult selles, et tema ei soovi otsuseid mõjutada tugevama julgeoleku järele, vaid tugevamate põhiõiguste kaitse järele. Kuivõrd Kopenhaageni koolkonna teooria kohaselt võib julgeolekustada sisuliselt kõike (vt magistr töö ptk 1.1.3, lk 16), siis Euroopa andmekaitseinspektor julgeolekustab isikute põhiõiguste ja –vabaduste kaitset.

Andmekaitseinspektor toob ka välja, et enne isikuandmete töötlemiseks täiendavate või uute meetmete kehtestamist tuleks hoolikalt hinnata alternatiivsete lahenduste olemasolu. Ta tuletas meelde EL-i piirides isikute liikumise jälgimiseks ettenähtud

⁸⁷ *Supra Nota* 78., p. 13.

⁸⁸ *Supra Nota* 78., p. 16.

ulatuslikke, kas juba toimivaid või tulevikus rakendatavaid muid süsteeme, sealhulgas eelkõige viisainfosüsteemi ja Schengeni infosüsteemi. Ta leidis, et isegi kui kõnealuste vahendite taotletavad eesmärgid on erinevad, võimaldavad need kõik isikute liikumise üldist jälgimist.⁸⁹ Eeltoodut silmas pidades järeldas andmekaitseinspektor, et raamotsusega kavandatud meetmed:

- a) on vastuolus ratsionaalse õigusloome poliitikaga, mille kohaselt ei võeta uusi õigusakte vastu enne, kui kehtivad aktid on täielikult rakendatud ja nende ebapiisavus tõendatud;
- b) võib tuua kaasa ühiskonna täieliku järelevalve.⁹⁰

Seega väidab andmekaitseinspektor sisuliselt seda, et edasiseks EL-i õiguskaitse integratsiooni toimimiseks ei ole tohiks kehtestada uusi meetmeid enne kui vanad meetmed (Schengeni infosüsteem ja viisainfosüsteem) enam ei toimi. Siinkirjutaja juhib tähelepanu, et EK on raamotsuse seletuskirjas toonud välja, et lennureiside puhul on õiguskaitseasutustele teada API teave, kuid see ei ole piisav tundmatute terroristide tuvastamiseks ja tabamiseks (vt magistritöö lk 37). Seega on EK hinnanud olemasoleva meetme ebapiisavust. Ühtlasi tuleb arvestada ka magistritöö sissejuhatuses märgitud, et viimasel kümnendil on julgeolekuolukord muutunud ning mitteriiklikud toimijad on ebatraditsiooniliste vahenditega kasvatanud enda võimekust rünnata ootamatult ja laiema ulatusega kui kunagi varem. Seetõttu on oluline, et ka õiguskaitseasutustele antakse täiendavaid meetmeid ohtudega võitlemisel.

Euroopa andmekaitseinspektori arvamuses toodud seisukohtadele tuginesid omakorda Euroopa Parlamendi liikmed, kes hääletasid 2008. aasta novembris raamotsuse ettepanekut kritiseeriva Euroopa Parlamendi resolutsiooni⁹¹ poolt. Resolutsiooni hääletuse kirjalikest aruteludest⁹² nähtub üheselt ja selgelt, et parlamendi liikmed hääletasid resolutsiooni poolt, kuna EK esitatud ettepanek oli liiga ebamäärane, selles ei

⁸⁹ *Supra Nota* 78., pp. 32–34.

⁹⁰ *Supra Nota* 78., p. 35.

⁹¹ *Supra Nota* 5.

⁹² Euroopa Parlamendi selgitused hääletuse kohta. Resolutsiooni ettepanek: Euroopa Liit ja reisijaandmed (PNR) (B6-0615/2008). Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081120&secondRef=ITEM-007&language=ET&ring=B6-2008-0615#4-189> (30.09.2016).

ole austatud proportsionaalsuse põhimõtet ega olnud kooskõlas põhiõiguste harta artikliga 8. Näiteks selgitas Euroopa Rahvapartei liige Avril Doyle, et tema hääletas resolutsiooni poolt, sest iga ettepanek kõnealuses valdkonnas peab olema proportsionaalne ja kooskõlas EIK praktika ja EL-i põhiõiguste hartaga. Ta ütles et komisjoni ettepanek võib märkimisväärselt mõjutada Euroopa kodanike isiklikku elu ja komisjon pole esitanud piisavalt tõendeid selle kohta, et EL-i tasandil on andmete massiline kogumine vajalik.⁹³ Fraktsiooni Iseseisvus/Demokraatia liikmed Hélène Goudin ja Nils Lundgren selgitasid, et PNR andmete massilise salvestamise tulemuseks on kahtlemata eraelu puutumatus rikkumine ning tõid välja, et ettepanekus ei võeta arvesse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, mida tihti ülistatakse, kuid harva kohaldatakse.⁹⁴

Peatüki kokkuvõttena saab välja tuua, et kuigi raamotsuse ettepanek esitati Euroopa Komisjoni poolt ajal, millal turvalisuse tagamise idee domineeris andmekaitsereeglite üle,⁹⁵ leidis üha enam neid isikuid, kes nõudsid suuremat põhiõiguste kaitset. Ehk kui enne oli julgeolek valdkond, mis võimaldas teatud küsimuste või teemadega tegeleda erakorraliste viisidega ning jätta puutumuses olevad küsimused kõrvale (vt magistritöö ptk 1.1.3. käsitletut), siis broneeringuinfo korralduse reguleerimisel õiguskaitse eesmärkidel hakkas esile tõusma isikute põhiõiguste tagamine ka julgeoleku tagamiseks mõeldud meetme korral.

Kuivõrd komisjoni ettepanek ei jõudnud ettepaneku staadiumist edasi aegumise tõttu⁹⁶ ning raamotsuse ettepaneku asendas Euroopa Komisjoni ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kehtestamiseks, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks,⁹⁷ tuleb järgmisena analüüsida PNR direktiivi ettepanekut, et selgitada välja, kuidas on andmekaitse omanud olulisust PNR direktiivile ja kuidas on EL-i õiguskaitse integratsiooni võimaldatud andmekaitse kohaldumisel.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ De Hert, P., Papakonstantinou, V. (2009). The data protection framework decision of 27. November 2008 regarding police and judicial and cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for, *Computer Law and Security Review*, 25, p. 411.

⁹⁶ Komisjoni ettepanek aegus ELTL jõustumisega 1. detsembril 2009.a.

⁹⁷ *Supra Nota* 49.

2.2.2. PNR direktiivi ettepaneku analüüs

Pärast komisjoni raamotsuse ettepaneku aegumist tõusis broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel Euroopa Parlamendis uuesti päevakorda 2011. aastal kui komisjon esitas ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kehtestamiseks, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi ka direktiivi ettepanek).⁹⁸ Komisjoni hinnangul on võrreldes raamotsuse ettepanekuga direktiivi ettepanekus võetud arvesse Euroopa Parlamendi soovitusi, samuti on selles arvestatud Euroopa andmekaitseinspektori, artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühma ja EL Põhiõiguste Ameti arvamust.⁹⁹

PNR direktiivi seletuskirjas nähtub, et võrreldes raamotsuse ettepanekuga on Euroopa Komisjon hinnanud ka olemasolevate meetmete (Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi) eesmärged ning nende meetmete ebapiisavust tundmatute terroristide ja teiste raskete kuriteo toimepannud isikute tuvastamiseks.¹⁰⁰ Ühtlasi on EK hinnanud PNR meetme mõju isikute põhiõigustele ning toonud välja, miks PNR direktiivi ettepanek on proportsionaalne. Täpsemalt on neid asjaolusid käsitletud alljärgnevas andmekaitseliste küsimuste peatükis (ptk 2.2.2.2).

Ometigi otsustas Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon (LIBE) 2013. aasta aprillis hääletada EL-i broneeringuinfo ettepaneku vastu, seades küsimärgi alla ettepaneku proportsionaalsuse ja kooskõla põhiõigustega. Hääletuse tulemusel esitati Euroopa Parlamendi täiskogule resolutsiooni ettepanek komisjoni PNR direktiivi ettepaneku tagasi lükkamiseks.¹⁰¹ Euroopa Parlament hääletas 2013. aasta juunis toimunud täiskogul resolutsiooni poolt ja saatis direktiivi ettepaneku tagasi LIBE komiteesse.¹⁰²

⁹⁸ *Supra Nota* 8.

⁹⁹ *Ibid.*, Seletuskiri, lk. 6.

¹⁰⁰ *Ibid.* Seletuskiri, lk. 7.

¹⁰¹ Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni 29. aprill 2013 raport A7-0150/2013. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0150+0+DOC+PDF+V0//ET> (18.11.2016).

¹⁰² Euroopa Parlamendi pressiteade (10.06.2013), June opening: solidarity with flood victims, Croatia's EU accession funds, agenda changes. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news->

2.2.2.1. Õiguslik alus

Enne andmekaitsete küsimustega seotud seisukohtade käsitlemist on siinkirjutaja hinnangul oluline lühidalt käsitleda ka direktiivi õiguslikku alust. Seda põhjusel, et 2008. aasta Euroopa Parlamendi kriitilises resolutsioonis kutsus Parlament komisjoni üles hoolikalt uurima, milline on asjakohane õiguslik alus ning asjaolust, et õiguslikust alusest sõltub, millist andmekaitse raamistikku tuleb PNR direktiivile kohaldada, kas üldist või õiguskaitse eesmärkidega seotud.

Mäletatavasti tugines broneeringuinfo raamotsuse ettepanek tolleaegse aluslepingu politseikoostöö artiklil (vt magistritöö ptk 2.2.1.2, lk 38). Samasisulisel artiklil põhineb ka direktiivi ettepanek. Nimelt on direktiivi ettepaneku õiguslikuks aluseks ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d (õigusalane koostöö kriminaalasjades) ja artikli 87 lõike 2 punkt a (politseikoostöö). Seega on Euroopa Komisjon hinnanud, et direktiivi eesmärk ei ole siseturu moonutuste ja konkurentsi kõrvaldamine (nt lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo andmete kogumise ühtlustamine), vaid direktiivi eesmärk ja sisu reguleerib üksnes liikmesriikide avaliku võimu tegevust õiguskaitse eesmärkidel. Kuivõrd PNR direktiivi õiguslik alus põhineb ELTL sätetel, mis reguleerivad liikmesriikide õigusalast koostööd kriminaalasjades ja politseikoostööd, siis saab asuda seisukohale, et direktiivi ettepaneku osas tuleks õigusliku aluse valiku tõttu kohaldada andmekaitse raamistikku, mis on seotud õiguskaitse eesmärkidega, mitte aga üldist raamistikku.

Magistritöö teoreetilistest lähtekohadest selgitatuna on õigusliku aluse kohaselt tegemist EL-i julgeoleku tagamiseks mõeldud õigusaktiga. Euroopa Komisjoni tahe on ühtlustada (puudumise korral ka kehtestada) liikmesriikides broneeringuinfo korralduse kasutamist õiguskaitse eesmärkidel ehk laiemas mõttes viia EL-i õiguskaitse integratsiooni edasi. Teisisõnu öeldes on EK eesmärk Kopenhaageni koolkonna teooria kontekstis tugevdada liidu julgeolekut – suurendada liidu julgeolekut läbi liikmesriigi õiguskaitseasutustele antava uue meetme (vt magistritöö ptk 1.1.3). Neofunktsionalismi teooriast lähtudes saab öelda, et olukorras, kus liikmesriigid on primaarõiguse tasandil

[room/20130607IPR11381/june-opening-solidarity-with-flood-victims-croatia's-eu-accession-funds](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274376&t=e&l=en) ja <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274376&t=e&l=en> (01.10.2016).

juba suurendanud EK pädevust, siis nüüd loob Euroopa Komisjon PNR direktiivi kehtestamisega (läbi teise õigusakti) poliitikat, mis arendab edasi õiguskaitse integratsiooni (vt magistritöö ptk 1.1.1).

Direktiivi ettepaneku puhul ei ole tekkinud ka küsimust liidu pädevuse ületamisest ja sekkumisest ELL artikli 4 punktis 2 ettenähtud liikmesriigi ainupädevuses olevasse julgeoleku tagamise küsimusse. Nimelt on direktiivi ettepanekut arutatud mitmeid kordi Euroopa Liidu Nõukogus. Näiteks 22. veebruaril 2011 toimunud kohtumise kokkuvõttest nähtub, et mitmed liikmesriikide delegatsiooni tervitasid komisjoni ettepanekut. Mõned delegatsioonid märkisid, et nad oleksid pigem eelistanud Euroopa Liidu kesket andmete kogumist ja töötlemist kui detsentraliseeritud süsteemi liikmesriikide tasandil.¹⁰³ Seega saab öelda, et PNR süsteemi loomine on olnud üks valdkondadest, kus liikmesriigid on varasemalt aluslepingute tasandil andnud liidule pädevust, et ühtlustada liikmesriikide julgeoleku tagamise võimalusi. Arvestades, et mõned liikmesriikide delegatsioonid oleks eelistanud EL-i kesket PNR andmete kogumist, ei saa välistada, et tulevikus võib broneeringuinfo valdkonnas toimuda neofunktsionalismis tuntud ülekandefekt – esialgu on liidu poolt loodud liikmesriikidele võimalus koguda iseseisvalt PNR andmeid, kuid integratsiooni arendamiseks viiakse PNR andmete kogumine EL-kesksele tasemele. Samuti ei saa välistada, et lisaks lennureisijate andmete kogumisele võetakse tulevikus vastu õigusakt, mis lubab ka laeva- ja rongireisijate broneeringuinfot koguda.

2.2.2.2. Andmekaitse küsimused

PNR direktiivi osas on andmekaitse küsimused olulised, kuna PNR andmete (vt magistritöö Lisa 2) kaudu on õiguskaitseasutustel võimalik töödelda teavet isikute kohta, kes ei ole kahtlustatavad üheski kuriteos. Seetõttu on õiguslikult oluline, et kavandatud meede oleks kooskõlas isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamisega, st

¹⁰³ Council of the European Union (22.02.2011), Outcome of proceedings of CATS on 10 & 11 February 2011, p. 4. Arvutivõrgus: <http://eujusticia.net/images/uploads/pdf/information-2011-02-22-06847-cats-op.pdf> (18.11.2016).

PNR direktiivi regulatsioon vastaks isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse minimaalse tagamise sisule (vt magistritöö ptk 1.3.1., lk 28–29).

Euroopa Komisjon toob direktiivi ettepaneku seletuskirjas välja, et ettepaneku mõjuhinnangus analüüsiti ettepanekut kavandatavate sätete iseloomu tõttu süvitsi, et tagada nende kooskõla põhiõigustega, eelkõige põhiõiguste harta artiklis 8 sätestatud õigusega isikuandmete kaitsele. Komisjon tõdes, et broneeringuinfo kasutamine oleks vastuolus isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus, kui selline sekkumine ei oleks demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja toimuks ilma vastava õigusaktita.¹⁰⁴ Kuna PNR meetme eesmärk on võitlemine terrorismi ja teiste raskete kuritegudega, leidis komisjon, et PNR direktiiv teeniks üldist huvi pakkuvat eesmärki, mistõttu on õigustatud isikute põhiõiguste piirangud, eeldusel et kohaldatakse proportsionaalsuse põhimõtet.¹⁰⁵ Seega leiab EK, et PNR süsteem on liidu julgeoleku tagamiseks vajalik, kuid EK ei kasuta Kopenhaageni koolkonna esitatud julgeolekustamist ega argumenteerib, et üldist huvi pakkuva eesmärgi meetme puhul ei ole põhiõiguste tagamine oluline.

PNR meetme proportsionaalsuse osas on EK selgitanud, et direktiivi ettepaneku reguleerimisala on rangelt piiritletud ja õiguskaitseasutused tohivad broneeringuinfot kasutada üksnes võitlemiseks terrorismi ja teiste konkreetsete raskete kuritegudega, mis on kantud ammendavasse loetellu ja mille eest määratakse liikmesriigis vähemalt kolmeaastane vanglakaristus. Broneeringuinfot on lubatud säilitada kõige rohkem viis aastat, pärast mida tuleb andmed kustutada ning lisaks tuleb andmed pärast 30 päevast ajavahemikku muuta anonüümseks. Keelatud on koguda ja kasutada tundlikke andmeid, mis otseselt või kaudselt paljastavad inimese rassilise või etnilise päritolu, usulised või filosoofilised tõekspidamised, poliitilised seisukohad ning tervisliku seisundi või seksuaalelu. Ühtlasi on ette nähtud, et tõhususe ja kõrgetasemelise andmekaitse tagamiseks peavad liikmesriigid tagama, et liikmesriigi sõltumatu järelevalveasutus (andmekaitseasutus) vastutaks broneeringuinfo töötlemisega seonduva nõustamise ja

¹⁰⁴ Broneeringuinfo kasutamise ühise lähenemisviisi kohta mõjuhinnangu kokkuvõte, SEK(2011) 133 lõplik, p. 3.2. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec\(2011\)0133/com_sec\(2011\)0133_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec(2011)0133/com_sec(2011)0133_et.pdf) (19.11.2016)

¹⁰⁵ *Ibid.*

järelevalve eest. Liikmesriigid peavad tagama ka selle, et reisijaid teavitatakse selgelt ja täpselt broneeringuinfo kogumisest ja nende õigustest.¹⁰⁶

Kohaldatavate andmekaitse reeglite osas toob EK välja, et kõige sobivam oleks lahendus, kus kõigi kavandavate meetmete andmekaitsemeetmed oleks kooskõlas Nõukogu raamotsusega 2008/977/JSK,¹⁰⁷ kuivõrd see tagaks isikuandmete kaitse ühtse standardi.¹⁰⁸ Seega on EK otsinud tasakaalustavaid andmekaitse tagatise kavandatud julgeoleku tagamise meetmele.

Euroopa Komisjoni seisukohtadega ei ole aga nõus Euroopa andmekaitseinspektor,¹⁰⁹ artikkel 29 alusel moodustatud Andmekaitse tööühik,¹¹⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet¹¹¹ ja Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomitee.¹¹²

Euroopa andmekaitseinspektor nendib enda arvamuses, et direktiivi ettepanekus on tugevdatud üleilmse mõjuga andmekaitseabinõusid, kuid jõuab kokkuvõttes ikkagi järeldusele, et ettepanek selle praeguses sisus ei vasta vajalikkuse ja proportsionaalsus nõuetele, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 8, EÕIK artiklis 8 ja ELTL artiklis 16.¹¹³ Tema hinnangul on jätkuvalt probleemne, et direktiivi ettepaneku kohaselt on

¹⁰⁶ *Supra Nota* 49. Seletuskiri, lk-d. 8–9.

¹⁰⁷ Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27. november 2008, kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, ELT L 350, 30.12.2008, lk. 60.

¹⁰⁸ *Supra Nota* 104, p. 3.2.

¹⁰⁹ Euroopa andmekaitseinspektori arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, 2011/C 181/02. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XX0622\(02\)&from](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XX0622(02)&from) (19.11.2016).

¹¹⁰ Article 29 Data Protection Working Party (05.04.2011), Opinion 10/2011 on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of passenger name record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp181_en.pdf (19.11.2016).

¹¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights (14.06.2011), Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final). Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1654-FRA-PNR-Opinion-June2011.pdf (19.11.2016).

¹¹² European Economic and Social Committee (05.05.2011), Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime COM(2011) 32 final – 2011/0023 (COD). Arvutivõrgus: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.15579> (19.11.2016).

¹¹³ *Supra Nota* 109., p-d. 2 ja 10.

broneeringuinfot võimalik kasutada ma muudel eesmärkidel kui üksnes terrorismi ja teiste raskete kuritegude puhul,¹¹⁴ samuti on tema hinnangul raske kuriteo mõiste liiga lai¹¹⁵ ning seondult andmekaitsemeetmetega on ta arvamisel, et kohaldatavad andmekaitsepõhimõtted ei tohiks lähtuda ainult Nõukogu raamotsusest 2008/977/JSK, milles on mitmeid puudujääke, eriti andmesubjektide õiguste ja andmete kolmandatele riikidele edastamise osas. Euroopa andmekaitseinspektori arvates ei saa Lissaboni lepingu vastuvõtmise järel piirduda ainult raamotsusele toetumisega, sest praegu on üks peaeesmärke õigusraamistiku kohandamine, et tagada kõrge ja ühtlustatud kaitsetase kõikide (endiste) sammaste lõikes. Andmekaitseinspektori arvamuse kohaselt tuleks ettepanekusse sisse viia kaitseabinõude rangemad normid vastavalt direktiivile 95/46/EÜ.¹¹⁶

Viidet direktiivile 95/46/EÜ (isikuandmete kaitse direktiiv) soovib PNR direktiivis näha ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Komitee tõi välja, et me seisame vastamisi valikuga julgeoleku ja vabaduse vahel ehk täpsemalt julgeoleku parandamise ja kodanikuõiguste ohustamise vahel seoses isikuandmetega. Komitee meenutas soovitus, et julgeolekupoliitika ei tohi kahjustada Euroopa ühiseid põhiväärtusi (inimõigused ja kodanikuvabadused) ega demokraatlikke põhimõtteid (õigusriik). Inimese vabadust ei tohi piirata kollektiivse ja riigi julgeoleku eesmärgil. Osa poliitilisi ettepanekuid kordavad varasematel aegadel tehtud viga: julgeoleku parandamiseks ohverdavad nad vabaduse. Seetõttu leidis Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et seadusloomeprotsessi vastuvõetavas lõplikus versioonis tuleb võimalikult hästi tagada broneeringuinfos sisalduvate isikuandmete konfidentsiaalsus ja kaitse ning järgida seejuures põhimõtteid, mis on kirjas nõukogu raamotsuses 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta ning direktiivis 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. Erandeid käsitlevad sätted ei tohiks mingil juhul minna vastuollu põhiõiguste aluseks olevate üldpõhimõtetega.¹¹⁷

¹¹⁴ *Supra Nota* 109., p-d. 19–22.

¹¹⁵ *Supra Nota* 109., p-d. 26–30.

¹¹⁶ *Supra Nota* 109., p-d. 40 ja 57.

¹¹⁷ *Supra Nota* 112., p-d. 3.3, 3.6 ja 3.7.

Siinkirjutaja arvamuse kohaselt ilmestavad viimati käsitletud Euroopa andmekaitseinspektori ja Majandus- ja Sotsiaalkomitee seisukohad selgelt, et nende tahe on endise kolmanda samba õigusaktide andmekaitse küsimused allutada rangematele andmekaitse abinõudele kui nad seni on olnud. Samas jääb täpselt arusaamatuks, mis on PNR direktiivi kriitikute eesmärk. Kui vaadata EK selgitusi, millised meetmed on ettenähtud PNR andmete töötlemisele (nt konkreetne säilitamise aeg, andmete anonüümseks muutmine, topelt järelevalve jms), siis EK on juba PNR direktiivi regulatsiooni ette näinud täiendavaid andmekaitse tagatisi. Euroopa andmekaitseinspektori seisukohad viitavad temale kui põhiõiguste julgeolekustajale. Ehk Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooria kohaselt on tema julgeoleku sihtmärgiks põhiõigused. Tema ja teised kriitikud leiavad, et isikute põhiõigused on ohus ning seetõttu on nad vastu liikmesriikide pädevatele asutustele uute terrorismi ja teiste raskete kuritegevuse vastaste meetmete andmisel ilma tugevate andmekaitse reeglitega. Kui tuua paralleel neofunktsionalismi lähtekohaga, siis saab väita, et põhiõiguste kaitsjad on jõudnud järeldusele, et Euroopa andmekaitsereeglite osas ei ole ülekandefekti õiguskaitsevaldkonda iseseisvalt toimunud või on see protsess olnud liiga aeglane ning nüüd on vaja jõulisemalt reageerida.

Kas Euroopa Parlament on samuti arvamusel, et PNR direktiivi ettepanek ei ole kooskõlas põhiõigustega, on käsitletud järgnevalt.

2.2.2.3. LIBE komitee seisukohad direktiivi ettepaneku osas

Euroopa Parlamendis määrati direktiivi ettepaneku menetluse eest vastutavaks komiteeks LIBE komisjon ning raportööriks Euroopa Konservatiivide ja Reformide (ECR) fraktsiooni kuuluv Ühendkuningriigi saadik Timothy Kirkhope.¹¹⁸ T. Kirkhope'i raportitest nähtub, et Kirkhope pooldas suuremjaolt komisjoni direktiiviga ettenähtud meetmeid. Tema hinnangul tuleks aga broneeringuinfosüsteemi kohaldada ka Euroopa

¹¹⁸ European Parliament, Use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, procedure file 2011/0023(COD), Key players. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=589738#keyPlayers> (01.10.2016).

Liidu sisestele lendudele.¹¹⁹ Lähtudes Kopenhaageni koolkonna teoreetikute käsitlusest saab väita, et T. Kirkhope'i seisukohtade kohaselt oli tema üks teema julgeolekustajatest, vähemasti tingimuslikult. Ta pooldas direktiiviga ettenähtud julgeoleku tagamiseks mõeldud meetmeid ning tema soov oli PNR meedet veelgi laiendada, hõlmates õiguskaitseasutustele edastavatele andmete hulka ka EL-siseseid lennureisijate andmeid. Samas ei nõudnud ta andmekaitse küsimuste kõrvale jätmist.

Kuigi Kirkhope PNR direktiivi raportöörina oli PNR direktiivi ja sealsete meetmete pooldaja, siis ometigi hääletas 2013. aasta aprillis LIBE komitee hääletega 30–25 broneeringuinfo direktiivi ettepaneku vastu, seades küsimärgi alla ettepaneku proportsionaalsuse ja kooskõla põhiõigustega.¹²⁰ Hääletustulemustest nähtub, et LIBE komitee liikmete hulgas ei olnud väga suures ülekaalus põhiõiguste tagajad. Need, kes hääletasid PNR direktiivi ettepaneku vastu võtsid arvesse Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Euroopa andmekaitseinspektori ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti arvamusi.¹²¹ Kuivõrd LIBE komitee tugines enda resolutsiooni ettepanekus institutsioonide arvamustele, millest olulisemad seisukohad on magistritöö eelmises peatükis lühidalt välja toodud, siis ei ole otstarbekas neid asjaolusid siinkohal enam üle korrata.

Nagu varem mainitud, siis otsustas Euroopa Parlament 2013. aasta juunis toimunud täiskogul saata direktiivi ettepanek tagasi LIBE komiteesse. Sellest ajast saati oli direktiivi menetlus ummikseisus. Vahepealsel ajal arutati LIBE komitees PNR direktiivi ettepanekut veel 2014 aasta novembris, kuid parlamendi liikmed olid jätkuvalt erimeelsustel. Enamik neist rõhutas vajadust analüüsida Euroopa Kohtu otsust andmete säilitamise direktiivi tühistamise kohta¹²² ja PNR direktiivi ettepaneku kooskõla selles otsuses kajastatud andmekaitse tagatiste olemasolu vajadustega.¹²³

¹¹⁹ Council of the European Union (02.03.2012), Summary record of the meeting of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), held in Brussels on 27 and 28 February 2012, p. 7. https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vixj64j29mzk/f=/7233_12.pdf (19.11.2016).

¹²⁰ *Supra Nota* 101, lk. 55.

¹²¹ *Supra Nota* 101, lk. 5.

¹²² *Supra Nota* 55.

¹²³ Euroopa Parlament (01.06.2016). EU Passenger Name Record (PNR) directive: an overview, What happend in Parliament on EU PNR froem 2011 to early 2015? Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-\(pnr\)-directive-an-overview](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-(pnr)-directive-an-overview) (30.11.2016).

Alles pärast 2015. aasta Pariisi terrorirünnakuid ja seoses uue murega võimaliku ohu pärast, mida nn terroristidest tagasipöörduvad välisvõitlejad (inglise k *Foreign Terrorist Fighters*) kujutavad EL-i sisejulgeolekule, hoogustus arutelu broneeringuinfo ettepaneku üle uuesti.¹²⁴ LIBE komitees arutati direktiivi ettepanekut 26. veebruaril 2015. Võrreldes 2011. aasta ettepanekuga oli tehtud muuhulgas järgmised andmekaitsega seotud muudatused:

- 1) direktiivi reguleerimisala piirati terrorismi ja raskete riikideüleste kuritegudega. Kui enne said liikmesriigid ise määratleda, mis on rasked kuriteod, LIBE ettepanekuga on piiritletud rasked kuriteod üksnes sellistega, mis on riikideülesed ning sätestatud PNR direktiivi lisas 2;
- 2) õiguskaitseasutustele pandi kohustus kustutada sensitiivne teave alaliselt hiljemalt 30 päeva pärast, ülejäänud teave tuleb maskeerida;
- 3) iga liikmesriik peab nimetama andmekaitse ametniku PNR andmete töötlemise seaduspärasuse järelevalve tagamiseks.¹²⁵

Tehtud muudatustest nähtub üheselt, et EP liikmed on nõudmas EL-i julgeoleku tagamise meetmele täiendavaid andmekaitse tagatise ning nende välja töötamisel võtma arvesse Euroopa Kohtu seisukohti sarnaste meetmete osas. Seega on EL-i õiguskaitse integratsioonil ja andmekaitse ühildamisel oluline osa Euroopa Kohtul. Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooria lähtekohast vaadatuna saab öelda, et Euroopa Kohus on põhiõiguste julgeolekustaja. Euroopa Kohus on enda otsustes selgitanud põhiõiguste kaitse vajadust.¹²⁶

¹²⁴ 11. veebruaril 2015 võttis Euroopa Parlament vastu terrorismivastase võitluse resolutsiooni, milles EP võttis endale kohustuse töötada PNR direktiivi lõpule viimiseks. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0032+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (30.11.2016).

¹²⁵ Euroopa Parlament (01.06.2016). EU Passenger Name Record (PNR) directive: an overview, What were the changes put forward in the revised draft report presented in February 2015? Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-\(pnr\)-directive-an-overview](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-(pnr)-directive-an-overview) (30.11.2016).

¹²⁶ Euroopa Kohus on selgitanud, et põhiõiguste piiramine peab toimuma seaduse alusel, arvestama nende olemust, olema proportsionaalne, vastama liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele ning õigusakt peab sätestama selged ja täpsed reeglid, mis reguleeriksid harta artiklites 7 ja 8 ette nähtud põhiõiguste riive ulatust. Vt *Supra nota* 55, punktid 38 ja 65.

Muudetud PNR direktiivi ettepaneku osas toimus Euroopa Parlamendis arutelu 13.04.2016 ning direktiivi vastuvõtmise hääletus toimus 14.04.2016. Järgnevalt ongi põhjalikumalt käsitletud Euroopa Parlamendi arutelus esitatud magistritöö uurimisülesandest tulenevad olulisemad seisukohad ja hääletustulemused.

2.2.3. Euroopa Parlamendi debatt ja hääletustulemused

Peatüki peamine eesmärk on selgitada välja, kas EP-s oli fraktsioone, kes pidasid PNR direktiivi kehtestamisel ennekõike oluliseks julgeoleku tagamist, st soovisid PNR kehtestamisel eridõigust ehk teema 'julgeolekustamist' ja fraktsioone, kes soovisid lähtuda peamiselt andmekaitsega seotud põhiõiguste tagamisest.

2.2.3.1. Arutelu Euroopa Parlamendis

Enne Euroopa Parlamendis toimunud arutelu PNR direktiivi kehtestamiseks toimus eelmise päevakorrapunktina arutelu teemal üksikisikute kaitse isikuandmete töötlemisele – isikuandmete töötlemine kuritegude tõkestamise eesmärgil.¹²⁷ Teisisõnu toimus arutelu kahe uue isikuandmete kaitse õigusakti üle – üldmääruse ja direktiivi osas, mis reguleerib isikuandmete töötlemist kuritegude tõkestamise eesmärgil pädevate asutuste poolt. Isikuandmete kaitse üldmäärus asendab 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ. Mitmed EP liikmed tervitasid uusi isikuandmete kaitse reeglid, kuid märkisid samas, et ühelt poolt me tugevdame isikuandmete kaitse reegleid, kuid teiselt poolt anname PNR ettepanekuga õiguse tungida ebavajalikul määral isikute põhiõigustesse.¹²⁸

Eelneva seisukohaga ei ole samasugusel arvamusel PNR direktiivi raportöör T. Kirkhope. T. Kirkhope ütles enda sõnavõtus kriitikutele, kelle hinnangul liit ohverdab julgeoleku nimel isikute põhivabadused, et ilma PNR direktiivita ei oleks ühtseid

¹²⁷ Euroopa Parlamendi arutelu (13.04.2016), Üksikisikute kaitse isikuandmete töötlemisel – Isikuandmete töötlemine kuritegude tõkestamise eesmärgil. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-015+DOC+XML+V0//ET> (08.10.2016).

¹²⁸ *Ibid.*, vt Martina Anderson, Ana Gomes, Juan Fernando Lopez Aguilar ja Nicola Caputo sõnavõtte.

standardeid PNR andmete kogumiseks, säilitamiseks, juurdepääsu tingimustele, andmete anonümiseerimiseks, logide säilitamiseks ja järelevalveks, ning et töötlemine oleks kooskõlas proportsionaalsuse ja vajalikkus tingimustega vastavalt Euroopa Kohtu otsustele.¹²⁹ T. Kirkhope'i toetas Euroopa Komisjoni poolt Dimitris Avramopoulos, öeldes, et erinevate andmekaitsete elementidega on tagatud PNR direktiivi tasakaal julgeoleku ja privaatsuse tagamisega. Ette on nähtud andmete maskeerimine, sensitiivsete andmete kasutamise keeld ning andmete kasutamise sisemine järelevalve andmekaitseinspektori poolt ning täiendavalt veel väline järelevalve iseseisva järelevalveasutuse poolt.¹³⁰

Nende sõnavõttudest on näha, et kumbki neist ei nõua direktiivi kehtestamisel lähtuda üksnes vajadusest anda liidu liikmesriikide õiguskaitseasutustele rohkem meetmeid terrorismi ja teiste raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja tõkestamiseks. Kopenhaageni koolkonna 'julgeolekustamise' teooriast lähtuvalt ei nõua kumbki PNR direktiivi vastu võtmist 'julgeolekustada' ja andmekaitse kõrvale jätmist. Saab järeldada, et nende hinnangul on PNR direktiivi puhul leitud tasakaal julgeoleku tagamise meetme ja põhiõiguste tagamise vahel. Lähtudes neofunktsionalismi lähtekohast, on toimunud põhiõiguste tagamise ülekanne meetmele, kus enne olid teistsugused reeglid. Samas ei ole need reeglid aga iseseisvalt üle kandnud, vaid oluline on siinkohal märgata Kirkhope sõnavõttus kasutatud viidet Euroopa Kohtu otsustele. Sellest on selgelt näha, et õiguskaitse integratsioonis on oluline osa ka Euroopa Kohtul.

Euroopa Parlamendi fraktsioonidest olid kõige toetavamate sõnavõttudega PNR direktiivi kui julgeoleku tagamise meetme osas EPP fraktsiooni liikmed. Näiteks tõi Axel Voss välja, et Euroopa seisab silmitsi erinevate ohtudega ja on viimasel ajal kaotanud mitmeid inimelusid ning leiab, et liit peab kasutama kõiki võimalusi, mis neid ohte vähendaks. Tema hinnangul ei ole see koht, kus EPP fraktsioon sooviks vähem Euroopat. PNR andmed on vajalikud, et kaitsta inimelusid.¹³¹ PNR direktiivi

¹²⁹ Euroopa Parlamendi arutelu (13.04.2016), Broneeringuinfo kasutamine, Timothy Kirkhope sõnavõtt. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-016+DOC+XML+V0//ET&language=ET> (19.11.2016).

¹³⁰ *Ibid.*, Dimitris Avramopoulose sõnavõtt.

¹³¹ *Ibid.*, Axel Voss sõnavõtt. Samuti esitasid EPP-st PNR direktiivi osas toetavaid seisukohti Michal Boni ja Monika Hohlmeier.

kehtestamist toetasid veel Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu (edaspidi ka ALDE) ja Euroopa Konservatiivide ja Reformistide (edaspidi ka ECR) fraktsiooni liikmed oma sõnavõttudega.¹³²

PNR direktiivi vastuolu põhiõigustega nägid aga Roheliste/Euroopa Vabaliidu (edaspidi ka Greens/EFA) esindaja Jan Philipp Albrecht ja Euroopa Ühendatud Vasakpoolsete/Põhjamaade Roheliste Vasakpoolsete (edaspidi GUE/NGL) liitfraktsiooni esindaja Cornelia Ernst. Mõlemad tõid sisuliselt välja, et PNR direktiiviga on tehtud üksnes ettepanek isikuandmete ebaproportsionaalsele kogumisele, mis ei aita terrorirünnakute ennetamiseks ja ärahoidmiseks. J. P. Albrecht tõi näite, et Brüsseli, Kopenhaageni ja Pariisi terrorirünnakute korraldajatest oli 17st 15 ametivõimudele teadaolevad kahtlusalused. C. Ernsti sõnul oleks olulisem olemasolevate vahendite parem ärakasutamine ja liikmesriikide poolt info jagamine üksteisega.¹³³ PNR direktiivi vastuolu põhiõigustega tõid veel välja Vaba ja Otsedemokraatliku Euroopa (edaspidi ka EFDD) fraktsiooni esindaja Beatrix von Storch ja GUE/NGL liige Marie-Christine Vergia.¹³⁴

Euroopa Parlamendi arutelu sõnavõttudest nähtub, et parlamendis on selgelt fraktsioonid, kes olid PNR direktiivi vastuvõtmise poolt ning fraktsioonid, kes nägid selle kehtestamisel vastuolu isikute põhiõigustega. Nii näiteks on kõik EPP fraktsiooni liikmete sõnavõttud PNR direktiivi toetavad. Seevastu Greens/EFA ja GUE/NGL liikmed on aga selgelt direktiiv kehtestamise vastu ning ALDE grupis on nii direktiivi toetajad kui ka vastuolijaid. Küll aga ei olnud ühtegi EP liiget, kes oleks sõnaselgelt nõudnud PNR direktiivi kehtestamisel lähtuda üksnes julgeoleku tagamise tugevdamise vajadusest ja jätta julgeoleku kaalutlusel andmekaitse aspektid kõrvale. PNR direktiivi toetavad sõnavõttud tõid rohkem välja, et direktiivis on sätestatud mitmed andmekaitse tagatised ja printsiibid, mis tagavad isikute põhiõigusi. Seevastu PNR direktiivi vastaste sõnavõttudest nähtub, et nad lähevad kaugemale kui Euroopa Kohus, kes on pigem selgitanud põhiõiguste tagamise nõudeid ja regulatsiooni piire. PNR

¹³² *Ibid.*, Nathalie Griesbeck, Esteban González Pons sõnavõttud.

¹³³ *Ibid.*, Jan Philippe Albrecht ja Cornelia Ernst sõnavõttud.

¹³⁴ *Ibid.*, Beatrix von Storch ja Marie-Christine Vergia sõnavõttud.

direktiivi vastased aga argumenteerivad broneeringuinfo kasutamise täielikule vastuolule põhiõigustele.

2.2.3.2. PNR direktiivi ettepaneku hääletustulemused

Parlamendi täiskogul toimunud PNR direktiivi arutelule järgnes järgmisel päeval, s.o 14.04.2016 hääletus direktiivi ettepaneku vastuvõtmiseks. Euroopa Parlament otsustas võtta 461 poolthäälega vastu PNR direktiiv. Direktiivi vastu oli 179 liiget ning erapooletuid oli 9.¹³⁵

Euroopa Parlamendi poliitiliste gruppide häälte jagunemisest nähtub, et kõige üksmeelsem ja toetavam PNR direktiivi kehtestamiseks oli EPP, kes andsid kokku 185 poolthäält ja 0 vastuhäält. Neile järgnes S&D 152 poolthääle, 23 vastuhääle ja 3 erapooletuga. Samuti toetasid direktiivi kehtestamist peaaegu kõik 65st kohal olnud ECR liikmetest, kellest 64 andsid enda poolthääle ja ainult 1 liige hääletas direktiivi vastu. Poolthääli oli rohkem ka ALDE/ADLE fraktsioonis, kus 64st liikmest hääletasid direktiivi vastu võtmise poolt 48, 14 hääletas vastu ja 2 olid erapooletud. Suurimad eelnõu vastased olid GUE-NGL fraktsioon, vastavalt 46 vastuhäälega ja 0 poolthäälega. Nendega samal meelel olid Greens/EFA fraktsiooni liikmed, kes andsid 45 vastuhäält ja samuti ei olnud ühtegi poolthäält. Vastuhääli andsid veel 28 ENF, 23 S&D, 15 EFDD ja 14 ALDE fraktsiooni liiget.¹³⁶

¹³⁵ Euroopa Parlament, Statistika – 2011/0023(COD), A8-0248/2015. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=26070&l=en> (19.11.2016).

¹³⁶ VoteWatch, Use of Passenger Name Record data (EU PNR), votes by political groups. Arvutivõrgus: <http://www.votewatch.eu/en/term8-use-of-passenger-name-record-data-eu-pnr-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolution-or.html###vote-tabs-list-2> (19.11.2016).

2.3. Järeldused ja ettepanekud

Juhtumiuuringu viisin läbi selgitamaks Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalust lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Uuringu järelduste põhjal teen põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoniseerimiseks Eesti õiguskorda. Järgnevalt toon välja juhtumiuuringu järeldused ning seejärel toon eraldi alapeatükis välja ettepanekud PNR direktiivi ülevõtmiseks.

2.3.1. Järeldused

Juhtumiuuringu tulemusel on võimalik öelda, et PNR direktiivi kehtestamisel ei kasutanud ükski osapool Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamist'. Kui magistritöö teoreetilises osas tõin välja, et julgeolekustamist peetakse tegevuseks, mis paneb poliitika oma tavaraamidest väljapoole liikuma, sh jätma teatud küsimused kõrvale ning julgeolekustamise korral on tavapoliitika läbikukkunud (vt magistritöö lk 16), siis juhtumiuuringu tulemusel on võimalik öelda, et PNR direktiivi vastuvõtmise menetluses julgeolekustamist ei kasutatud. PNR direktiiviga ettenähtud meetme osas olid küll EK ja EP fraktsioonid erimeeltel. Oli neid, kes leidsid, et PNR direktiiv on vajalik Euroopa julgeoleku tagamiseks ning vastab seejuures andmekaitse reeglitele, kuid oli ka neid, kes leidsid, et direktiiv ei aita ära hoida uusi terroriakte ja teisi raskeid kuritegusid ning ei ole kooskõlas põhiõiguste tagamisega põhimõtetega. Samas aga ei kasutatud nõ puhtakujulist julgeolekustamist, et jätta PNR meetme rakendamise osas andmekaitsele täielikult küsimused kõrvale. On näha, et pigem otsiti PNR direktiivi toetajate poolt tasakaalu julgeoleku ja põhiõiguste tagamise vahel. Olulist osa on seejuures omanud Euroopa Kohtu varasemad seisukohad õigusaktiga ette nähtud meetme proportsionaalsuse ja andmekaitse tagatiste olemasolu osas.

Olukorras, kus väidetavalt on julgeoleku meetme puhul arvestatud andmekaitse tagatise isikute põhiõiguste tagamiseks, on magistritöö eesmärgist tulenevalt oluline tuua välja, kuidas on andmekaitsega seotud põhiõigused mõjutanud PNR direktiivi

regulatsiooni ja seeläbi EL õiguskaitse integratsiooni. Samuti, kuidas on EL õiguskaitse integratsiooni võimaldatud EL-i andmekaitse kohaldumisel. Vastavate asjaolude välja toomisega on tihedalt seotud enne juhtumiuuringu teostamist lahtiseks jäänud küsimustega – kas liidul on õiguslikku alust PNR direktiivi kehtestamiseks; kas lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on põhiõiguste kontekstis lubatud tegevus ning kas ja millises ulatuses võimaldavad isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus õigus Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni seoses lennureisijate broneeringuinfo kasutamisega õiguskaitse eesmärkidele.

Andmekaitse mõju PNR direktiivile on ühes küljest sõltuvuses direktiivi õigusliku aluse valikuga. Õiguslikust alusest sõltub, millised andmekaitsereglid kohalduvad, kas liidu üldised andmekaitse raamistik või andmekaitse raamistik, mis on seotud õiguskaitse eesmärkidega. Analüüsist nähtub, et PNR direktiivi puhul kohaldatakse õiguslikus mõttes Nõukogu raamotsust 2008/977/JSK. Euroopa andmekaitseinspektor tõi enda arvamuses välja, et PNR direktiivile kohaldatavad andmekaitsepõhimõtted ei tohiks lähtuda ainult raamotsusest 2008/977/JSK, kuna selles on mitmeid puudujääke, eriti andmesubjektide õiguste ja andmete kolmandatele riikidele edastamise osas. Juhtumiuuringu tulemusel on aga näha, et PNR direktiivis on ettenähtud rangemad andmekaitse tagatised kui eelviidatud raamotsuses. Näiteks on PNR direktiivis sätestatud andmete maskeerimise ehk anonüümseks muutmise kohustus ning lisaks on sätestatud nii sisemise kui välise andmekaitse järelevalve loomise kohustus PNR andmete töötlemise järelevalveks.

Olukorras, kus PNR direktiivis sätestatud meetmete osas kohaldatakse rangemaid andmekaitse põhimõtteid kui seda on siiani õiguskaitseasutuste eesmärkidel vastuvõetud meetmete osas tehtud, oli juhtumiuuringus üleval ka küsimus, kas PNR kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on üldse põhiõiguste kontekstis lubatud tegevus. Nimelt tõstasid mitmed arvamust avaldanud institutsioonid ja Euroopa Parlamendi liikmed üles küsimuse PNR direktiivi vastavusest isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatus õiguse põhiõigustega, täpsemalt PNR direktiivi kooskõla proportsionaalsuse ja vajalikkuse tingimusega.

PNR direktiivi kriitikud leidsid, et enne isikuandmete töötlemiseks täiendavate või uute meetmete kehtestamiseks tuleks hoolikalt hinnata alternatiivsete lahenduste olemasolu ning olemasolevate vahendite paremat ära kasutamist. Mitmed Euroopa Parlamendi liikmed tõid ka välja, et broneeringuinfo süsteem ei täidaks enda eesmärki, kuna Pariisi ja Brüsseli terrorirünnakute toimepanijatest oli enamik neist õiguskaitseasutustele varasemalt teada ning nad reisisid sihtkohta rongi või autoga. Kokkuvõttes olid kriitikud seisukohal, et kavandatud meede on vastuolus ratsionaalse õigusloome poliitikaga, mille kohaselt ei võeta uusi õigusakte vastu enne, kui kehtivad aktid on täielikult rakendatud ja nende ebapiisavus tõendatud, ning PNR süsteemi rakendamine võib tuua kaasa ühiskonna täieliku jälgimise.

Hoolimata kriitikute seisukohtadest saab analüüsi tulemusel asuda seisukohale, et broneeringuinfo kasutamine on põhiõiguste tagamise kontekstis õiguslikult lubatud tegevus. Isikute eraelu puutumatus ja andmekaitse põhiõiguste piiramine on liidu tasandil lubatud kui piirangud on vajalikud ja vastavad liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Kuivõrd direktiivi eesmärk on tagada Euroopa kodanike julgeolek ja kaitsta süütute isikute elu ja turvalisust ning direktiivis on ettenähtud täiendavad andmekaitsemeetmed, siis siinkirjutaja hinnangul vastab PNR direktiiv proportsionaalsuse põhimõttele ning tagatud on EL-i ühtsed põhimõtted lennureisijate broneeringuinfo kasutamiseks õiguskaitse eesmärkidel ja andmekaitse tagamiseks.

Proportsionaalsuse põhimõtte käsitlemise puhul oli üleval ka küsimus, kas 'julgeolekustamine' lubab jätta proportsionaalsuse põhimõtte hoopis kõrvale. Olgugi, et juhtumiuuringu kohaselt ei kasutatud PNR direktiivi kehtestamisel Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamist', on iseenesest teooria kohaselt võimalik jätta andmekaitsega seotud põhiõigused täielikult kõrvale. Siinkohal olgu uuesti välja toodud, et teooria järgi tekib võimul olijatel eriõigus, mis lõppkokkuvõttes on alati sisustatud riigi ja tema eliidi poolt. Teiselt poolt peavad aga võimul olijad arvestama aluslepingutes kokkulepituga. Aluslepingute tasandil on kokkulepitud liidu ja liikmesriikide pädevuste jagunemine ning EL-s tagatud põhiõiguste kaitse. EL-i teise õigusloomeprotsessis ei saa osalised kokkulepitut ümber vaadata või jätta arvestamata.

Õigusloome on formaliseeritud protsess, kus osalejad peavad arvesse võtma juba varem defineeritud alusväärtusi ning seetõttu ei olda vaba ütlema, et mõnda EL aluslepingutes nimetatud põhiõigust ei tule julgeoleku küsimuste reguleerimisel arvesse võtta.

Juhtumiuuringu tulemusel on üheselt näha, millistele Euroopa Parlamendi fraktsioonidele oli kõige olulisem julgeoleku tugevdamine ning millistele põhiõiguste tagamine. Euroopa Parlamendi PNR direktiivi hääletustulemustest nähtub, et EPP hääletas üksmeelselt PNR direktiivi poolt. Sellest võiks järeldada, et EPP fraktsioon on kõige suurem teema julgeolekustaja, kes soovis andmekaitse küsimuste kõrvale jätmist. Vaadates aga EPP fraktsiooni peamisi andmekaitsealaseid prioriteete, siis toovad nad avalikult välja, et eraelu puutumatus ja andmekaitse on kodanike põhiõigused ning tunnistavad, et julgeolekuga seotud isikuandmete töötlemisel on mitmeid eripärasid, mis tingivad eri andmekaitse eeskirjade vajalikkuse. Seega nad ei toeta õiguskaitse eesmärkidel kasutatavate või kasutusse antavate uute meetmete puhul täielikku andmekaitse küsimuste kõrvale heitmist, vaid leiavad, et andmekaitse kõrge tase peab olema tagatud kõikides EL-i õiguskaitseasutustes, kuid samas peab see vastama ka õiguskaitseasutuste tegevuse erivajadustele.¹³⁷ Ka S&D fraktsioon, kes hääletas ülekaalukalt PNR direktiivi vastuvõtmise poolt, toob enda programmis välja, et nad toetavad Euroopa koostööd terrorismivastases võitluses, kuid see ei tohi kahjustada isikute põhiõigusi ning tagatud peavad olema asjakohased kaitsemeetmed ja järelevalve.¹³⁸

Seevastu GUE/NGL liitfraktsioonile on kõige olulisem isikute põhiõiguste kaitse. Nad toovad enda prioriteetides välja, et paljastuste valguses, mille kohaselt USA luurab miljonite euroopa kodanike, sh Euroopa diplomaate ja EP liikmete, järele, on kõige olulisem isikute põhiõiguste kaitse ja andmekaitse. Nad on vastu sellele, et terrorismivastase võitluse eesmärgil toimub blanketne isikute jälgimine.¹³⁹

¹³⁷ EPP peamised andmekaitsealased prioriteetidid. Arvutivõrgus: <http://www.eppgroup.eu/et/our-priority/ERP-FRAKTSIOONI-PEAMISED-ANDMEKAITSEALASED-PRIORITEEDID> (19.11.2016).

¹³⁸ Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. The fight against terrorism and organised crime. Arvutivõrgus: <http://www.socialistsanddemocrats.eu/policies/fight-against-terrorism-and-organised-crime> (19.11.2016).

¹³⁹ European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group, Civil liberties, data privacy, protecting the vulnerable. Arvutivõrgus: <http://www.guengl.eu/policy/priority/civil-liberties-data-privacy-protecting-the-vulnerable> (19.11.2016).

Kokkuvõtlikult on juhtumiuuringu tulemusel võimalik järeldada, et isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse õigus võimaldavad Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni terrorismi ja teatud raskete riikideüleste kuritegude vastase võitluse korral. Kergemate õigusrikkumiste ennetamise, avastamise, tõkestamise ja uurimise puhul võivad eelnimetatud andmekaitsega seotud põhiõigused olla EL-i õiguskaitse integratsiooni takistavateks põhiõigusteks, kuna näiteks broneeringuinfo kasutamise kontekstis oleks kasutatav meede ebaproportsionaalne. Seega andmekaitsega seotud põhiõigused ei välista EL-i õiguskaitse integratsiooni ja sealjuures efektiivset õiguskaitseasutuste koostööd, vaid seavad regulatsioonile teatud piirid ning kohustuse tagada andmete töötlemise proportsionaalsus ja järelevalve. Juhtumiuuringust nähtub, et tänasel päeval on üha enam Euroopa poliitikud ja Euroopa Kohus nõudmas, et julgeoleku tagamise meetmete puhul oleks ette nähtud täiendavad andmekaitselised tagatised ja kontroll nende täitmise üle.

2.3.2. Ettepanekud

Juhtumiuuringu üks eesmärkidest oli teha põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoniseerimiseks Eesti õiguskorda. Ettepanekute peamine eesmärk on tagada PNR direktiivi harmoniseerimisel siseriikliku õiguse vastavus andmekaitselistele küsimustele ning sealjuures tagada efektiivne õiguskaitseasutuste tegevus.

Juhtumiuuringu järelduste kohaselt on andmekaitsega seotud põhiõiguste küsimused omanud olulisust PNR direktiivile ja seeläbi EL õiguskaitse integratsioonile. Samas ei ole andmekaitse olnud EL õiguskaitse integratsiooni takistuseks terrorismi ja teiste raskete riikideüleste kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, tõkestamiseks ja uurimiseks. Isikute eraelu puutumatuse ja andmekaitse põhiõiguste piiramine on liidu tasandil lubatud kui piirangud on vajalikud ja vastavad liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Oluline on, et nende õiguste piiramine on taotletava eesmärgiga proportsionaalne ja vajalik ning tagatud oleks isikuandmete töötlemise seaduslikkuse järelevalve. Seetõttu

on siinkirjutaja ettepanek PNR direktiivi ülevõtmisel Eesti siseriiklikus õiguses sätestada:

- 1) konkreetsed asutused, kes võivad PNR andmeid töödelda;
- 2) konkreetsed kuriteod, mille osas võib PNR andmeid töödelda;
- 3) PNR andmete säilitamise tähtaeg;
- 4) PNR andmete anonüümseks muutmise kord,
- 5) PNR andmete töötlemise järelvalve reguleerimine.

Magistritöö peatükis lennureisijate broneeringuinfo olemus ja kasutamine õiguskaitse eesmärkidel (vt ptk 1.2.2.) on välja toodud, et broneeringuinfo aitab õiguskaitseasutustel raskeid kuritegusid, sealhulgas terroriakte, ennetada, avastada, uurida ja nende eest vastutusele võtta pärast kuriteo toimepanekut. Seetõttu on oluline, et igas liikmesriigis oleks määratud pädevad õiguskaitseasutused, kelle on õigus PNR andmeid töödelda. Asutuste nimetamisel on oluline lähtuda asutuste pädevusest terrorismi ja teiste raskete kuritegude menetlemisel.

Pädevate asutuse nimetamisega ja PNR andmete töötlemise proportsionaalsuse küsimusega on oluline sätestada ka konkreetsed kuriteo, milliste puhul on üldse lubatud PNR andmete töötlemine. PNR direktiivi kontekstis on rasked kuriteod loetletud direktiivi lisas 2 (vt magistritöö Lisa 2). PNR direktiivi ülevõtmisel on oluline vaadata, et kuritegude loetelu kehtestamisel oleks need vastavuses PNR direktiivi lisas 2 toodud kuritegudega.

Järgmine oluline aspekt on broneeringuinfo säilitamise tähtaja sätestamine ja anonüümseks muutmise korra kehtestamine. Mõlemad on seotud andmete töötlemise proportsionaalsuse tingimusega. Nagu magistritöös on välja toodud juhtis Euroopa Komisjoni esindaja D. Avramopoulos tähelepanu, et PNR direktiivis on erinevate andmekaitse elementidega tagatud PNR meetme tasakaal julgeoleku ja privaatsuse tagamisel. Muuhulgas tõi ta välja, et ette on nähtud andmete maskeerimine (vt magistritöö lk 56). Olukorras, kus PNR direktiivis on sätestatud broneeringuinfo säilitamise tähtaeg ja maskeerimise ehk anonüümseks muutmise kord, on oluline, et Eesti sellest nõudest kinni peab.

D. Avramopoulos tõi ka välja, et direktiivis on ette nähtud PNR andmete kasutamise sisemine järelevalve andmekaitseinspektori poolt ning täiendavalt veel väline järelevalve iseseisva järelevalveasutuse poolt (vt magistritöö lk 56). Seega peab Eesti arvestama topelt järelevalvekontrollimehhanismi loomisega PNR andmete töötlemise osas. Otstarbekuse põhimõttest lähtuvalt on mõistlik kasutada ära asutuse sisemist järelevalvet (sisekontroll) ning olemasolevaid väliseid järelevalve institutsioone, nt Andmekaitse Inspeksioon, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon ja Õiguskantsleri järelevalvet.

Lõpetuseks olgu veel märgitud, et olemasoleva regulatsiooni muutmisel või tervikuna uue välja töötamisel on lisaks PNR direktiivi sätetele seadusandjal oluline hinnata nende vastavust ka uute EL-i andmekaitse regulatsioonidega. Kui PNR direktiivis on mitmes kohas viidatud nõukogu raamotsusele 2008/977/JSK, siis 25. mail 2018 jõustuvad täies ulatuses 4. mail 2016.a Euroopa Liidu Teatajas avaldatud EL andmekaitse reformipaketti kuuluvad õigusaktid,¹⁴⁰ millega tunnistatakse kehtetuks nii EL-i isikuandmete kaitse direktiiv 95/46/EÜ kui ka nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.

¹⁴⁰ 25. mail 2018 jõustuvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.

KOKKUVÕTE

Euroopa julgeolekuolukord on viimasel kümnendil muutunud üha ebastabiilsemaks ning järjest enam on Euroopa Liidu ja liikmesriikide igapäevapoliitikas ja aruteludes üleval küsimus, kuidas võidelda tõhusamalt terrorismi ja teiste raskete kuritegudega. Liikmesriigid üritavad kasutada ära nii olemasolevaid vahendeid kui ka leida uusi meetmeid, mis aitaksid ennetada, tõkestada, avastada terroriakte ja teisi raskeid kuritegusid ning nende tegude toimepanijaid vastusele võtta. Ühe sellise uue meetmena jõustus 27. aprillil 2016 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/618, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ehk magistritöös viidatud kui PNR direktiiv.

PNR direktiivi vastuvõtmine ei olnud aga kiire ega kõikide osapoolte üksmeeles toimunud menetlus. Nimelt algas direktiiviga ettenähtud meetme kehtestamise protsess Euroopas juba 2004. aastal kui Ülemkogu kutsus komisjoni üles esitama ettepanek EL-i ühtsete põhimõtete kohta seoses reisijate andmete kasutamisega õiguskaitse eesmärkidel. Vahepealsel ajal esitas Euroopa komisjon raamotsuse ettepaneku broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel, jõustus Lissaboni leping, mille tagajärjel aegus komisjoni raamotsuse ettepanek, toimusid Euroopa Parlamendi valimised ning tehti mitmeid Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid, mis kõik mõjutasid PNR direktiivi menetlust ja lõppteksti. Kõige olulisemad küsimused, mis takistasid PNR direktiivi varasemat kehtestamist olid andmekaitsega seotud põhiõigused.

Magistritöö põhineb juhtumiuuringul ning töö eesmärgiks oli selgitada EL-i õiguskaitseintegratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalust lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Teisti öeldes oli eesmärk PNR direktiivi menetluse ja lõpliku regulatsiooni põhjal selgitada, kuidas andmekaitsega seotud põhiõigused on kujundanud julgeoleku tagamise meedet ja seeläbi EL-i õiguskaitse integratsiooni. Juhtumiuuringu tulemusel tegin põhjendatud ettepanekud PNR direktiivi eesmärgipäraseks harmoneerimiseks Eesti õiguskorda. Seega on magistritöö

interdistsiplinaarne, mis ühendab endas politoloogilise ja õigusteadusliku töö. Magistritöös kaalusin omavahel erinevaid ühiskondlikke huvisid läbi Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooria ja osaliselt ka läbi neofunktsionalismi ning õigusdogmaatika.

Uurimisküsimustele vastuste saamiseks ja magistritöö eesmärgi saavutamiseks on töös enne empiirilist uuringut antud ülevaade Euroopa Liidu õiguskaitse integratsioonist Euroopa Liidu primaarõiguses, käsitletud lennureisijate broneeringuinfo olemust ja kasutamist õiguskaitse eesmärkidel ning PNR andmete kasutamise mõju isikuandmete ja eraelu kaitsele.

Kokkuvõtlikult öeldes on magistritöös leitud, et broneeringuinfo olemuseks on isikuandmed, mille kasutamine õiguskaitseasutuste poolt aitab ennetada, avastada ja uurida terrorirünnakuid ja teisi riikideüleseid raskeid kuritegusid ning nende eest isikuid vastutusele võtta. PNR andmete töötlemine õiguskaitse eesmärkidel riivab isikute õigust andmekaitsele ja eraelu puutumatusel ning oleks ebaproportsionaalne kui PNR direktiiviga taotletav eesmärk läheks kaugemale kui on eelloetletud eesmärkide saavutamiseks vajalik ja sobiv. Teisiti öeldes võib PNR direktiivi alusel loodava PNR süsteemiga isikute põhiõigusi piirata kui see on vajalik ning vastab liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Magistritöös on välja toodud, et julgeoleku eesmärk on tagada liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvad eesmärgid, s.o tagada EL-i nelja põhiväärtust ning kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Olgugi, et terrorismivastane ja teiste raskete kuritegude vastane võitlus on legitiimne põhjus, et piirata eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitse õigust, peab ka sellisel juhul isikuandmete töötlemine olema proportsionaalne. Seetõttu on magistritöös käsitletud ka eelnimetatud põhiõiguste riive proportsionaalsuse küsimust. Juhtumiuuringu tulemusel saab öelda, et just proportsionaalsuse osas jäid PNR direktiivi pooldajad ja kriitikud erinevatele seisukohtadele. PNR direktiivi toetajad tõid välja, et PNR direktiivis on ettenähtud mitmeid täiendavaid andmekaitsemeetmeid, mis välistavad andmete ebaproportsionaalse töötlemise. Kriitikud seevastu leidsid, et PNR

süsteemi rakendamine toob kaasa põhjendamatu ühiskonna jälgimise. Olgugi, et PNR direktiiviga ettenähtud meetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse osas jäid erinevad osapooled eriarvamusele, hääletas Euroopa Parlament hääletega 461 poolt ja 179 vastu ning 9 saadikut jäid erapooletuks, PNR direktiivi vastuvõtmise poolt.

Juhtumiuuringus oli üleval ka teoreetilisest valikust lähtuv küsimus, kas Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamine' lubab minna nõ tavapärasest proportsionaalsusest kaugemale, st leevendada proportsionaalsuse tingimusi või jätta need julgeoleku kaalutlustel hoopis kõrvale. Uuringu tulemusel saab öelda, et PNR direktiivi vastuvõtmine ei olnud seotud üksnes julgeoleku küsimusega. Juhtumiuuringust nähtub, et PNR toetajad ei kasutanud Kopenhaageni koolkonnas tuntud 'julgeolekustamist', mille kohaselt tekib võimul olijal eriõigus, mis õigustab julgeoleku eesmärgil jätta ülejäänud küsimused kõrvale. Juhtumiuuring näitas vastupidiselt, et PNR direktiivi toetajad olid valmis otsima tasakaalu julgeoleku ja põhiõiguste tagamise vahel. Hoopis PNR kriitikud olid need, kes julgeolekustasid põhiõiguste tagamist ning olid vastu PNR direktiivi kehtestamisele. Siinkohal on aga oluline märkida, et kuigi töös on käsitletud Kopenhaageni koolkonna esitatud 'julgeolekustamise' teooria ja osaliselt ka neofunktsionalismi lähtekohti, siis pärast teoreetiliste lähtekohtade debateerimist selgus, et ükski töös käsitletud integratsiooniteooria ei seletada täielikult EL-i õiguskaitse integratsiooni läbi õigusliku meetme.

Kokkuvõtlikult on läbiviidud analüüsi järgi võimalik öelda, et vähemasti broneeringuinfo korralduse näitel on EL-i õiguskaitseintegratsiooni ja andmekaitse ühildamine võimalik. Magistritöös läbiviidud analüüs näitas, et andmekaitsega seotud põhiõigused ei takista Euroopa Liidu õiguskaitsekaitse integratsiooni terrorismi ja teiste raskete riikideüleste kuritegude vastase võitluse korral. Olukorras, kus julgeoleku tagamiseks mõeldud meede riivab isikuandmete kaitset ja eraelu puutumatust peab regulatsioon ette nägema täiendavad andmekaitse tagatised, kuid andmekaitse kui nõ asi iseenesest ei välista liidu õiguskaitse integratsiooni terrorismi ja teiste raskete kuritegude korral. Seevastu kergemate õigusrikkumiste ennetamise, avastamise, tõkestamise ja uurimise puhul võivad isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse õigus

olla EL-i õiguskaitse integratsiooni takistavateks põhiõigusteks, kuna näiteks broneeringuinfo kasutamise kontekstis oleks kasutatav meede ebaproportsionaalne.

Seega andmekaitsega seotud põhiõigused ei välista iseenesest EL-i õiguskaitse integratsiooni riikideüleste raskete kuritegude korral, kuid tänasel päeval on Euroopa poliitikud üha enam nõudmas, et õigusaktides, millega võetakse kasutusele uusi julgeoleku tagamiseks mõeldud meetmeid, oleks sätestatud täiendavad andmekaitselised tagatised ja kontrollimeetmed nende täitmise üle.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Artiklid, raamatud

1. Buzan, B., Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*, New York: Cambridge University Press.
2. Buzan, B., Wæver, O., Wilde, de J. (1998). *Security. New framework For Analysis*, Lynne Rienner Publisher.
3. C.A.S.E. Collective (2006). *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*, *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 4, p. 443–487.
4. De Hert, P., Papakonstantinou, V. (2009). The data protection framework decision of 27. November 2008 regarding police and judicial and cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for, *Computer Law and Security Review*, 25, pp. 403–414. Arvutivõrgus: <http://www.vub.ac.be/LSTS/pub/Dehert/270.pdf> (30.09.2016).
5. Finke, D. (2009). Challenges to intergovernmentalism: An empirical analysis of EU treaty negotiations since Maastricht, *West European Politics*, pp. 466–495.
6. Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe – Political, Social and Economic Forces*, University of Notre Dame Press, Indiana.
7. Howort, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillian.
8. Loik, R. (2016). *Integration Trends of EU Internal Security and Law Enforcement: How Legal, Technological and Operational Advancements Matter*, *Baltic Journal of European Studies*, Tallinn University of Technology, Vol 6, No. 2 (21).
9. Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York: Cornell Univeristy Press.
10. Moravcsik, A., Schimmelfenning, F. (2009). *Liberal Intergovernmentalism*. – Wiener, A., Diez, T. (ed). *European integration Theory*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
11. Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*, Basingstoke, New York: Palgrave.

12. Sandholtz, W., Sweet, A. S. (1998). European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, p. 223.
13. Schimmelfenning, F., Sedelmeier, U. (2005). The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches, Routledge.
14. Veebel, V., Kulu, L., Traguth, T., Hüttemann, B. (2009). ELi ajalooline kujunemine ja euroopastumise teooria, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž.
15. Verdun, A. (2002). Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalisms: Lessons from EMU, Chapter 2.
16. Wæver, O. (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.
17. Wæver, O. (2011). Securitization. – Huges, W., Meng, Y. L. (ed). Security Studies. A Reader, Routledge, London and New York.
18. Wiener, A., Diez, T. (2004). European integration theory, Oxford University Press.
19. Yin, K., R. (2004), Case Study Methods, COSMOS Corporation, revised draft. Arvutivõrgus: <http://www.cosmoscorp.com/docs/aeradraft.pdf> (10.09.2016).
20. Yin, K., R. (2009), Case Study Research, Design and Methods, Fourth edition, SAGE Publications, Applies Social Research Methods Series, Vol 5.

Ametlik dokumentatsioon, õigusaktid

21. Article 29 Data Protection Working Party (05.04.2011), Opinion 10/2011 on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of passenger name record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp181_en.pdf (19.11.2016).
22. Commission of the European Communities, (2007), Commission staff working document accompanying document to the proposal for a council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement

- purposes, impact assessment, SEC(2007) 1453. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007SC1453> (18.11.2016).
23. Council of the European Union (22.02.2011), Outcome of proceedings of CATS on 10 & 11 February 2011. Arvutivõrgus: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206847%202011%20INIT> (01.10.2016).
24. Council of the European Union (02.03.2012), Summary record of the meeting of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), held in Brussels on 27 and 28 February 2012. Arvutivõrgus: <http://eujusticia.net/images/uploads/pdf/information-2011-02-22-06847-cats-op.pdf> (18.11.2016).
25. Euroopa andmekaitseinspektori arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, 2011/C 181/02. Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XX0622\(02\)&from](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XX0622(02)&from) (19.11.2016).
26. Euroopa andmekaitseinspektori arvamus järgmise õigusakti eelnõu kohta – Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel (2008/C 220/01). Arvutivõrgus: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XX0501\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XX0501(01)&from=EN) (18.11.2016).
27. European Council, “Regulating the use of passenger name record (PNR) data”. Arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/> (02.08.2016).
28. European Data Protection Supervisor, Opinion 5/2015, Second opinion on the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Arvutivõrgus: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-09-24_PNR_EN.pdf (03.09.2016).

29. European Economic and Social Committee (05.05.2011), Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime COM(2011) 32 final – 2011/0023 (COD). Arvutivõrgus: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.15579> (19.11.2016).
30. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 10.12.1948. Arvutivõrgus: <http://www.riigiteataja.ee/akt/13320295> (03.09.2016).
31. Euroopa Komisjon (2007). Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007PC0654&from=EN> (02.08.2016).
32. Euroopa Komisjon (02.02.2011). Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0032&from=ET> (18.11.2016).
33. Euroopa Komisjon (02.02.2011). Broneeringuinfo kasutamise ühise lähenemisviisi kohta mõjuhinnangu kokkuvõte, SEK(2011) 133 lõplik. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec\(2011\)0133_/com_sec\(2011\)0133_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sec/com_sec(2011)0133_/com_sec(2011)0133_et.pdf) (19.11.2016).
34. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC> (02.08.2016).
35. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (18.08.2016).
36. Euroopa Parlamendi arutelu (13.04.2016), Broneeringuinfo kasutamine. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-016+DOC+XML+V0//ET&language=ET> (08.10.2016).

37. Euroopa Parlamendi arutelu (13.04.2016), Üksikisikute kaitse isikuandmete töötlemisel – Isikuandmete töötlemine kuritegude tõkestamise eesmärgil. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160413+ITEM-015+DOC+XML+V0//ET> (08.10.2016).
38. Euroopa Parlamendi 20. novembri 2008. aasta resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0561+0+DOC+XML+V0//ET> (02.08.2016).
39. Euroopa Parlamendi 11. veebruaril 2015. aasta resolutsioon terrorismivastase võitluse kohta. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0032+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (30.11.2016).
40. Euroopa Parlamendi selgitused hääletuse kohta. Resolutsiooni ettepanek: Euroopa Liit ja reisijaandmed (PNR) (B6-0615/2008). Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081120&secondRef=ITEM-007&language=ET&ring=B6-2008-0615#4-189> (30.09.2016).
41. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/681, 27. aprill 2016, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0681> (18.11.2016).
42. European Parliament, Use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, procedure file 2011/0023(COD), Key players. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=589738#keyPlayers> (01.10.2016).
43. Euroopa Parlament, Statistika – 2011/0023(COD), A8-0248/2015. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=26070&l=en> (19.11.2016).
44. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise

- ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (18.08.2016).
45. Euroopa Parlamendi pressiteade (10.06.2013), June opening: solidarity with flood victims, Croatia`s EU accession funds, agenda changes. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20130607IPR11381/june-opening-solidarity-with-flood-victims-croatia-s-eu-accession-funds> (01.10.2016) ja <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1274376&t=e&l=en> (01.10.2016).
46. European Union Agency for Fundamental Rights (14.06.2011), Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011) 32 final). Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1654-FRA-PNR-Opinion-June2011.pdf (19.11.2016).
47. Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni 29. aprill 2013 raport A7-0150/2013. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0150+0+DOC+PDF+V0//ET> (18.11.2016).
48. Lissaboni leping. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/glance/index_et.htm (02.08.2016).
49. Nõukogu otsus 2006/729/ÜVJP/JSK, 16. oktoober 2006, Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline lepingu (mis käsitleb lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete (PNR) töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeriumile) Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.298.01.0027.01.EST&toc=OJ:L:2006:298:TOC#L_2006298ET.01002901 (18.11.2016).
50. Nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, 27. november 2008, kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, ELT L 350, 30.12.2008.

Kohtuotsused

51. Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas *Rotaru vs Rumeenia*, nr 2841/95. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586> (03.09.2016).
52. Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas *S. ja Marper vs Ühendkuningriik*, nr 30562/04 ja 30566/04. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90051> (03.09.2016).
53. Euroopa Kohtu 30. mai 2006 otsus liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=57549&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=650705> (28.09.2016).
54. Euroopa Kohtu 10. veebruari 2009 otsus kohtuasjas C-301/06. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72843&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=809093> (28.09.2016).
55. Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014 otsus *Digital Rights Ireland*, C-293/12. Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-293/12> (03.09.2016).

Interneti allikad

56. Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Lissaboni leping. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html (11.08.2016).
57. Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html (03.09.2016).
58. Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. Maastrichti ja Amsterdami leping.

Arvutivõrgus:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html (11.08.2016).

59. Euroopa Parlament. EU Passenger Name Record (PNR) directive: an overview, What were the changes put forward in the revised draft report presented in February 2015? Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-\(pnr\)-directive-an-overview](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/eu-passenger-name-record-(pnr)-directive-an-overview) (30.11.2016).
60. Euroopa Rahvapartei peamised andmekaitsealased prioriteedid. Arvutivõrgus: <http://www.eppgroup.eu/et/our-priority/ERP-FRAKTSIOONI-PEAMISED-ANDMEKAITSEALASED-PRIORITEEDID> (08.10.2016).
61. European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group, Civil liberties, data privacy, protecting the vulnerable. Arvutivõrgus: <http://www.guengl.eu/policy/priority/civil-liberties-data-privacy-protecting-the-vulnerable> (08.10.2016).
62. Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. The fight against terrorism and organised crime. Arvutivõrgus: <http://www.socialistsanddemocrats.eu/policies/fight-against-terrorism-and-organised-crime> (08.10.2016).
63. VoteWatch, Use of Passenger Name Record data (EU PNR), votes by political groups. Arvutivõrgus: <http://www.votewatch.eu/en/term8-use-of-passenger-name-record-data-eu-pnr-draft-legislative-resolution-vote-legislative-resolution-or.html###vote-tabs-list-2> (08.10.2016).

Muud allikad

64. Antonova, J. (2013), Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitse eesmärkidel Eestis, bakalaureusetöö, Tartu Ülikool.
65. Kallis, J. (2011), Eesti rahvusvähemuse julgeolekustamine Pihkva oblasti näitel, magisträtöö, Tartu Ülikool.

66. Kuusk, L. (2015), Euroopa Liidu julgeolekupoliitika integratsioon ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas osalevate riikide näitel, magistritöö, Euroopa Kolledž.

LISAD

LISA 1 – PNR direktiivi lisas I loetletud lennuettevõtjate poolt kogutav broneeringuinfo

1. Broneeringu number
2. Broneeringu kuupäev / pileti väljastamise kuupäev
3. Kavandatav(ad) reisikuupäev(ad)
4. Nimi (nimed)
5. Aadress ja kontaktandmed (telefoninumber, e-posti aadress)
6. Kõikvõimalikke makseviise käsitlev teave, sealhulgas arve saatmise aadress
7. Konkreetse broneeringu täielik marsruut
8. Püsikliendi staatust käsitlev teave
9. Reisibüroo/reisiagent
10. Reisija staatus, sealhulgas kinnitused ja lennule registreerimine, teave kinnitamata kohaga reisijate või lennule mitteilmujate kohta
11. Jagatud broneeringuinfo
12. Üldised märkused (sealhulgas kogu kättesaadav teave ilma saatjata reisiva alla 18-aastase alaealise kohta, nagu alaealise nimi ja sugu, vanus, kasutatav(ad) keel(ed), lähtepunktis oleva hooldaja nimi ja kontaktandmed ning seos alaealisega, sihtpunktis oleva eestkostja nimi ja kontaktandmed ning seos alaealisega, saatev ja vastuvõttev lennujaama töötaja)
13. Piletiandmed, kaasa arvatud pileti number, pileti väljastamise kuupäev ja ühe suuna piletid, automaatse hinnastamise andmed
14. Istekoha number ja muu teave istekoha kohta
15. Teave lennukoodi jagamise kohta
16. Kõik pagasiandmed
17. Kaasreisijate arv ja nende nimed konkreetse broneeringu raames
18. Kogutud reisijaid käsitlev eelteave (API andmed) (muu hulgas isikut tõendava dokumendi liik, dokumendi number, dokumendi väljastanud riik, dokumendi kehtivuse lõpp, kodakondsus, perekonnanimi, eesnimi, sugu, sünnikuupäev, lennuettevõtja, lennu number, väljumiskuupäev, saabumiskuupäev, väljumislennujaam, saabumislennujaam, väljumis- ja saabumisaeg)

19. Kõik punktides 1–18 nimetatud broneeringuinfos tehtud varasemad muudatused

LISA 2 – Raskete kuritegude loetelu

PNR direktiivi artikli 3 punkti 9 kohaselt direktiivi mõttes raske kuritegu II lisas loetletud süütegu, mis on liikmesriigi õiguse kohaselt karistatav vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat.

Kuritegude loetelu PNR direktiivi II lisas on järgmine:

1. kuritegelikus organisatsioonis osalemine
2. inimkaubandus
3. laste seksuaalne ärakasutamine ja lapsporno
4. ebaseaduslik kauplemine narkootiliste ja psühhotroopsete ainetega
5. ebaseaduslik kauplemine relvade, laskemoona ja lõhkeainetega
6. korruptsioon
7. kelmus, sealhulgas liidu finantshuve kahjustav kelmus
8. kriminaaltulu rahapesu ning raha, sealhulgas euro võltsimine
9. arvuti-/küberkuriteod
10. keskkonnakuriteod, sealhulgas ebaseaduslik kauplemine ohustatud looma- ja taimeliikide ning taimesortidega
11. ebaseaduslikule piiriületamisele ja riigis elamisele kaasaaitamine
12. tahtlik tapmine, raskete kehavigastuste tekitamine
13. ebaseaduslik kauplemine inimorganite ja -kudedega
14. inimrööv, ebaseaduslik vabadusevõtmine ja pantvangi võtmine
15. organiseeritud või relvastatud röövimine
16. ebaseaduslik kauplemine kultuuriväärtuste, sealhulgas antiik- ja kunstiesemetega
17. toodete võltsimine ja piraatkoopiate valmistamine
18. haldusdokumentide võltsimine ja nendega kauplemine
19. ebaseaduslik kauplemine hormoonpreparaatide ja muude kasvukiirendajatega
20. ebaseaduslik kauplemine tuumamaterjalide ja radioaktiivsete ainetega
21. vägistamine
22. rahvusvahelise kriminaalkohtu pädevusse kuuluvad kuriteod
23. õhusõiduki/laeva kaaperdamine
24. sabotaaž

25. varastatud sõidukitega kauplemine

26. tööstusspionaaž

EUROPEAN UNION LAW ENFORCEMENT INTEGRATION AND DATA PROTECTION COMPATIBILITY ON THE EXAMPLE OF THE PASSENGER NAME RECORD

Karel Virks

SUMMARY

The European security situation has changed in the last decade to a more unstable one. The war in the Ukraine, the refugee crisis, extremism and the activity of *Daesh* are only a few examples that have raised security-related issues to European and Member States' everyday policy discussions. It has been a decade where non-state actors have raised their capabilities to attack with untraditional means and with a wider range than ever before. The unstable security situation has raised the question for the need for further integration in the field of European Union law enforcement.

A more specific reason for further integration is the rise in the activities of terrorists. Terrorists have proven their capability to attack all over the continent. Almost every day we can hear in the media about different terrorist attacks in Syria, Iraq and Africa. In recent years there have been many terrorist attacks in Europe as well – in 2015 and 2016 there were attacks in Denmark, France and in Belgium. By the frequency of the attacks we can say that currently terrorism is one of the biggest threats to European security, peace, stability, democracy and to fundamental rights of its citizens – all are the main values of the European Union.

The leaders of the European Union are looking for better opportunities to counter terrorism in a more efficient way. In 2007 the Commission of European Union proposed a framework decision for collecting Passenger Name Record (PNR) data for the purpose of law enforcement. In 2011 the draft directive was rejected by the Civil Liberties Committee in April 2013 by 30 votes to 25. The issues that the committee debated were, *inter alia*, the necessity and proportionality of the proposal and data protection. In the aftermath of the Paris attacks in 2015 and the concerns over possible threats posed by the *Foreign Terrorist Fighters* returning to Europe, PNR proposal again came under the

spotlight. Finally, in December 2015 the European Parliament and the Council adopted the directive (EU) 2016/618 regulating the use of PNR data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

Taking into account that the adoption of the EU PNR directive was rejected because of its possible incompliance with fundamental rights, especially data protection, the aim of this thesis was to explain the compatibility options of EU law enforcement integration and data protection on the example of the EU PNR directive. The outcome of this thesis was to identify the limits set by the EU's data protection to the EU's law enforcement integration. Based on the analysis, practical recommendations are presented for the implementation of the EU PNR directive into Estonian law.

The following research questions were stated to achieve the aim of this thesis:

- 1) What kinds of values from the EU treaties have an impact on the EU law enforcement integration?
- 2) How has EU data protection influenced the EU PNR directive and thereby the EU law enforcement integration?
- 3) How is EU law enforcement integration enabled when data protection applies?

For answering the research questions three theoretical standpoints were debated before the empirical case study. These theories were neofunctionalism, liberal intergovernmentalism and the Copenhagen School theory on securitization. The debate showed that none of the mentioned integration theories can completely explain the EU law enforcement integration based on the legislation process. The legislative process is a formalized process where none of the actors can bypass the values and norms accepted previously by the society. Regardless of that, in this thesis the actions and choices by different parties are mainly explained through the Copenhagen School theory standpoints of securitization. In the empirical part the analysis of many different documents was used: the EC proposal for the framework decision on collecting the PNR data for the purpose of law enforcement, the EC proposal for the EU PNR directive, the opinion of the European Data Protection Supervisor, the opinion of the EU Agency for

Fundamental Rights, opinion of the European Economic and Social Committee, the EU PNR directive debate in the European Parliament and the voting thereupon.

According to the conducted analysis, it is possible to say that the compatibility of the European law enforcement integration and data protection is, in general, possible. The protection of fundamental rights and data protection has an impact on the integration process. It is necessary for the legislators to take into account the necessity and the proportionality of the proposed measure and the respect for fundamental rights and data protection standards, while providing an efficient tool at EU level in the field of security. In addition, legislators must foresee data protection safeguards and appoint a data protection officer to monitor data processing and safeguards.

The analysis carried out showed that data protection does not disable EU law enforcement integration when the aim of the proposed measure is to prevent, detect, investigate and prosecute terrorist offences and other serious cross border crimes. But in case the aim is to prevent, detect, investigate and prosecute minor offences, fundamental rights such as right to the data protection and the right to private life can be preventive fundamental rights for further EU law enforcement integration.

All in all, fundamental rights that are bound with data protection do not exclude EU law enforcement integration in the field of terrorist offences and other serious cross border crimes, but nowadays the European Court of Justice and European politicians are demanding additional data protection measures and control of these measures when the proposed legislative act is aimed to ensure the security of EU.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Karel Virks, (isikukood 38503290298)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalikkusest: lennureisijate broneeringuinfo korraldus”, mille juhendajateks on Phd Katre Luhamaa ja MA Ramon Loik,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.12.2016

.....
(allkiri)