

Lennureisijate broneeringuinfo kasutamine õiguskaitseasutuste poolt – kas liigne sekkumine eraellu või vajalik meede turvalisuse tagamiseks?

Julia Antonova

Euroopa Liidu juures asuva Eesti Vabariigi alalise esinduse justiitsküsimuste nõunik

Ilmselt ei ütle *lennureisija broneeringuinfo* (ing *passenger name record, PNR*) tava-inimesele kuigi palju. Samas on ilmselt igale kordki lennureisi teinud inimesele tuttav viie- või kuuekohaline broneeringunumber, mille saab pileti ostmisel ja mis võimaldab vaadata lennupileti staatust, lennule registreeruda ning lennupiletit hallata.

1. jaanuaril 2016 jõustuvad riigipiiri seaduse muudatused, millega lennuettevõtjaid kohustatakse edastama reisijate broneeringuandmed õiguskaitseasutustele. Seaduse § 9³ lõike 9 kohaselt¹ on broneeringuinfo lennureisija ja -reisi kohta käiv teave, mida lennuettevõtja kogub reisijalt broneeringu tegemiseks. Broneeringuinfo sisaldab eelkõige teavet broneeringu ja sellega seotud toimingute kohta, lennureisija ja temaga koos reisivate isikute isikuandmeid, lennu üldandmeid, lennureisija kontaktandmeid ning broneeringu eest tasumist puudutavaid andmeid. Seaduse seletuskirja kohaselt läbib Tallinna lennujaama aastas ligikaudu kaks miljonit reisijat.² Just sellist hulka inimesi mõjutaks selle seaduse muutmine. Vaadates broneeringuinfo definitsiooni, tekib paratamatult küsimus, kas selliste andmete edastamine õiguskaitseasutustele on asjakohane või on tegemist ülemäärase sekkumisega isiku eraellu.

Broneeringuinfo olemus

Eelkõige tuleks kindlaks teha, milliseid andmeid mõeldakse broneeringuinfo mõiste all. Riigipiiri seaduse § 9³ lõike 9 definitsioon on liiga üldsõnaline ega võimalda täpselt aru saada, milliseid andmeid politsei lennuettevõtjatelt saama hakkab. Üldjuhul tähendab lennureisijate broneeringuinfo igasugust reisijat puudutavat infot, mida säilitatakse broneerimissüsteemides. Näiteks võivad sellised andmed sisaldada reisija täisnime, sünnikuupäeva, kodu- ja töökoha aadressi, telefoninumbrit, e-posti aadressi, passiandmeid, krediitkaardiandmeid, makseandmeid, isegi istekoha- või toidueelistusi.³ Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ingl *International Civil Aviation Organization, ICAO*) määratleb PNR-andmeid järgmiselt: see on *geneeriline informatsioon andmete kohta, mille on salvestanud lennuettevõtjad või reisiettevõtted iga*

¹ Kuivõrd tegemist on tulevikus jõustuva õigusaktiga, võib hilisemate muudatuste käigus muutuda sätete numeratsioon. Käesoleva artikli kirjutamisel lähtub autor 18.11.2014.a vastu võetud ja 12.12.2014.a Riigi Teatajas avaldatud riigipiiri seaduse, tolliseaduse ja politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse tekstist.

² <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/09e955ea-dcc9-4d80-8e93-d170d513ff19/>, lk 10.

³ P. DeHert, V. Papakonstantinou. The EU PNR framework decision proposal: Towards completion of the PNR processing Scenein Europe. – Computer Law and Science Review, 2010, 26, lk 369.

*broneeringu potentsiaalse reisija kohta.*⁴ Euroopa Komisjoni 2011. aastal esitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks eelnõu nr 2011 (KOM) 32⁵ artikli 2 punkt c annab järgmise määratluse: *broneeringuinfo on reisijatel nõutavad vajalikud andmed, mis võimaldavad broneeringut tegevatel ja lennutegevuses osalevatel lennuettevõtjatel töödelda ja kontrollida iga reisi puhul isiku enda või tema eest tehtud broneeringut. Info võib asuda broneerimissüsteemides, väljumiste kontrollimise süsteemides või samade funktsioonidega samaväärsetes süsteemides.* Kuigi Euroopa Liidu (edaspidi EL) nõukogu töögruppides toimunud arutelude tulemusena on definitsiooni sõnastus mõnevõrra muutunud⁶, on selle põhielemendid jäänud samaks.

Vaadates PNR-andmete definitsiooni ja olemust, on ilmne, et tegemist on isikuandmetega isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) § 4 lõike 1 tähenduses. Seejuures võib osa PNR-andmeid olla ka delikaatsed isikuandmed IKS-i § 4 lõike 2 tähenduses. Nii on toiduharjumuste järgi võimalik tuvastada isiku usulist kuuluvust (näiteks võib *halal*-toidu eelistaja olla islamiusuline, ratastooli vajav reisija on aga tõenäoliselt liikumispuudega). Kuna PNR-andmed on isikuandmed, sisaldades sageli delikaatset infot, siis põhjustab nende kogumine sageli arvukaid diskussioone. Kas õiguskaitseasutustel tohiks lubada selliseid andmeid kasutada? Sel juhul muudetakse ju andmete kogumise algset eesmärki.

Pilguheit ajalukku

Algselt oli broneeringuinfo kasutuses ainult lennunduses, et teostada vajalik broneering.⁷ Küsimus PNR-andmete kasutamise kohta väljaspool lennundust ning reisimisega mitteseotud eesmärkidel kerkis päevakorda pärast 11. septembrit 2001 Ameerika Ühendriikides aset leidnud terroriakte. Pärast 11. septembri rünnakuid asus USA valitsus üle vaatama terrorismivastases võitluses kasutatavaid meetmeid. Muu hulgas köitis valitsuse tähelepanu ka PNR-andmete võimalik kasutamine terrorismivastases võitluses. Lisaks USA võimudele laialdasi volitusi andvale nn PATRIOT Act'ile võttis USA Kongress 2001. aastal vastu lennunduse ja transpordi

⁴ ICAO High-Level Conference on Aviation Security. Passenger Name Record (PNR) Data and its Role in Aviation Security. Arvutivõrgus: <http://www.icao.int/Meetings/avsecconf/Documents/WP%205/HLCAS.WP.5.PNR.FINAL.PUBLISHED.en.pdf>

⁵ 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/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0032:FIN:ET:PDF>

⁶ Euroopa Liidu Nõukogu, 23.04.2012. Ettepanek: nõukogu ja Euroopa Parlamendi direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks. EL Nõukogus saavutati eelnõu osas üldine lähenemisviis 26.04.2012 toimunud justiits- ja siseministrite kohtumisel. Arvutivõrgus: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/12/st08/st08916.et12.pdf>

⁷ P. DeHert, V. Papakonstantinou. EU PNR Framework Decision, p 369.

turvalisuse akti (ingl *Aviation and Transportation Security Act*)⁸, milles mainitakse esmakordselt lennuettevõtjate kohustust edastada pädevatele asutustele lennureisijate broneeringuinfo.

USA lennunduse ja transpordi turvalisuse akti jõustumisest ja selle kohaselt ettenähtud meetmetest sai esimene samm PNR-andmete kasutamise suunas ka EL-s. Kuivõrd USA õigusaktide kohaselt pidi töötleva ka selliste reisijate andmeid, kes suundusid USA-sse Euroopa Liidust, tekitasid USA taotlused edastada EL-st pärit lennureisijate broneeringuinfot mitmeid probleeme, eelkõige edastatavate andmete kasutamise ja nende kaitse tagamise tõttu. 2001. aastal kehtis EL-s juba andmekaitse direktiiv⁹ ning EL-i liikmesriigid olid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi *EIÕK*) osalised, mistõttu tekkis küsimus, kas USA taotlused on kooskõlas EL-i andmekaitseõigusega. Õiguspärase ja kehtiva lepingu sõlmimiseni jõuti alles 2006. aastal¹⁰.

Lisaks pikemat aega fookuses olnud läbirääkimistele kolmandate riikidega (lisaks USA-ga sõlmitud lepingule on EL-l lepingud Kanada ja Austraaliaga) on broneeringuinfo kasutamist õiguskaitse eesmärkidel palju arutatud ka EL-i tasandil. Esimest korda esitas Euroopa Komisjon ettepaneku EL-i PNR-süsteemi kohta 2007. aasta novembris (edaspidi *PNR-raamotsuse eelnõu*).¹¹ 2007. aasta PNR-raamotsuse eelnõu esitamine langes ajale, kui turvalisuse tagamise idee domineeris andmekaitse reeglite üle.¹² Umbes samal ajal tekitas Ühendkuningriigis pahameelt toleaeegse peaministri Tony Blairi kavandatav terrorismivastaste meetmete pakett, milles sisaldunud ettepanekute vastuvõtmisel oleks tugevalt sekkunud isikute põhiõigustesse.¹³ Vaatamata laialdasele kriitikale¹⁴ toimus EL-i Nõukogu tasandil aktiivne arutelu EL-i PNR-süsteemi

⁸ Aviation and Transportation Act, 19.11.2001, 107. Kongress, Public Law 107-71. Arvutivõrgus:

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/html/PLAW-107publ71.htm>

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24.10.1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. ELT L 281 / 23.11.1995, lk 31–50. Arvutivõrgus:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:et:HTML>

¹⁰ Council Decision 2007/551/CFSP/JHA of 23 July 2007 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement) ja selle lisaks olev leping: Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), ELT L 204, 04.08.2007, lk 16–25.

¹¹ Euroopa Ühenduste Komisjon, 06.11.2007. Ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitse eesmärkidel. KOM (2007) 654. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0654:FIN:ET:PDF>

¹² P. DeHert, V. Papakonstantinou. The EU PNR Framework Decision, p 372.

¹³ Terrorism and Civil Liberties: Watch your Mouth. The Economist, 950/13.08.2005.

¹⁴ Vt nt: Article 29. Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presente by the Commission on 6 November 2007. 05.12.2007, lk 2–3.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp145_en.pdf. Samuti näiteks: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 28.10.2008. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1491-FRA-opinion-

ülesehitamise kohta. Eri osapooled ei jõudnud aga kokkuleppele enne Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aasta detsembris ja eelnõu langes menetlusest välja. Negatiivsed hinnangud 2007. aasta PNR-raamotsuse eelnõule ei vähendanud siiski EL-i ambitsioonikust ega liikmesriikide soovi võimaldada õiguskaitseasutustele ligipääs PNR-andmetele ning juba 2011. aasta veebruaris esitas Euroopa Komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv, mille eesmärk on võimaldada PNR-andmete kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil (edaspidi *PNR-direktiivi eelnõu*). Kuigi esialgu takerdusid läbirääkimised ELi PNR-süsteemi loomiseks erimeelsuste tõttu Euroopa Parlamendiga, on viimasel ajal muutunud julgeolekuolukord andnud tõuke edasi liikuda ning 2015. aasta juulis võttis Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komitee (ingl Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) vastu oma raporti oma muudatusettepanekutega.¹⁵ Võib oletada, et lähimate kuude jooksul jõutakse EL-s PNR-süsteemi loomise asjas kokkuleppele.

Vaatamata asjaolule, et EL tasandil ei ole PNR-süsteemi veel loodud, on liikmesriikidel võimalik kehtestada oma riigisiseseid reeglid, millega kohustatakse lennuettevõtjad edastama broneeringuinfo õiguskaitseasutustele. Sellise valiku tegi ka Eesti, luues riigipiiri seaduses vastava regulatsiooni ning töötades välja PNR-andmete töötlemise süsteemi.

Broneeringuinfo kasutamine versus põhiõigused

Eesti Vabariigi põhiseaduses¹⁶ (edaspidi ka *PS* või *põhiseadus*) ei ole sätestatud õigust andmekaitsele, kuid PS-i § 26 käsitleb igapäevase õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Samasugune säte on ka Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi *EIÕK*) artiklis 8. PS-i § 26 kommentaar¹⁷ on märgitud, et sätte regulatsioon on kitsam kui EIÕK-i artikli 8 kohaldamisala. EIÕK-i artikli 8 esemeline kaitseala on hõlmatud mitme paragrahviga Eesti põhiseaduses, eelkõige lisaks §-le 26 ka au ja hea nime kaitset käsitlevas §-s 18, kodu puutumatust käsitlevas §-s 33, sõnumi saladust käsitlevas §-s 43. Perekonna- ja eraelu puutumatusega kaasnevate õiguste kaitset reguleerivad ka mitmed teised põhiseaduse sätted.

Nii põhiseaduse sätete kui ka EIÕK-i artikli 8 eesmärk on kaitsta isikut riigipoolse õigustamata sekkumise eest. Seejuures nähtub PS-i § 26 sõnastusest nii isiku õigus

[PassengerNR_EN.pdf](#) ja Opinion of the European Data Protection Supervisor on the draft Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement Purposes, ELT C 110/ 01.05.2008, lk 1–15. Arvutivõrgus: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-12-20_EU_PNR_EN.pdf

¹⁵ Arvutivõrgus:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2011/0023%28COD%29>

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. [RT 1992, 26, 349](#) ... RT I, 27.04.2011, 2.

¹⁷ K. Jaanimägi. PS-i § 26 / 3 – Ü. Madise jt (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>

eeldada, et riik ei sekku oma tegevusega tema perekonna- ja eraellu, kui ka riigi kohustus hoiduda sellisest sekkumisest¹⁸. Riigikohtu halduskolleegium on oma 2012. aasta 12. juuni otsuses nr 3-3-1-3-12¹⁹ märkinud, et eraelu kaitse üks oluline valdkond on ka isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatus riive on muu hulgas ka isikuandmete kogumine, säilitamine, kasutamine ja avalikustamine. Euroopa Inimõiguste Kohus on otsuses Amann vs. Šveits leidnud, et avaliku võimu kandja poolt isikute eraelu käsitlevate andmete kogumine ja säilitamine on oma olemuselt EIÕK-i artikli 8 mõjusfääris.²⁰

Erinevalt EIÕK-st sisaldab Euroopa Liidu põhiõiguste harta²¹ (edaspidi ka *harta*) nii õigust era- ja perekonnaelu austamisele (artikkel 7) kui ka õigust isikuandmete kaitsele (artikkel 8). Harta artikkel 8 sätestab, et igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele ning selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt, kindlaksmääratud eesmärkidel, asjaomase isiku nõusolekul või seaduses ettenähtud õiguslikul alusel.

Üldjuhul ei ole ükski põhiõigus absoluutne. EIÕK-s ei sisaldu üldist inimõiguste piiramist lubavat sätet, kuid erandid on märgitud konkreetse artikli juures. Konventsiooni artikkel 18 sätestab õiguste piiramise kitsendused. EL-i põhiõiguste harta artikli 52 lõige 1 lubab põhiõiguste piiramist ainult seaduse alusel ning arvestades konkreetsete õiguste ja vabaduste olemust ja proportsionaalsuse põhimõtet. Põhiseaduse § 11 ütleb selgelt, et põhiõigusi võib piirata, kui see on põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise eeldus on, et piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ning ei moonuta piiratava põhiõiguse olemust. Põhiõiguste piiramise lubatavuse hindamisel on seega peamine kriteerium piirangu ja sellele vastava meetme vajalikkus.

Broneeringuinfo kasutamise kontekstis on korduvalt rõhutatud võimalikku jälgimisühiskonna tekkimise ohtu ja on muu hulgas leitud, et viimase aja trendid viitavad selgelt proportsionaalsuse hindamise uuele käsitlusele õiguskaitse valdkonnas. Tänapäeva lähenemine inimõigustele püüab luua uue privaatsuse kaitse kontseptsiooni, kus ohu tõrjumine ja ennetamine ei ole enam vaadeldav üksikjuhtumina, vaid tegemist on pideva tegevusega. Terrorismist ja kuritegevusest johtuv oht on pidev ja kestev, mis justkui õigustaks oluliselt tugevama ja ulatuslikuma sekkumise eraisiku privaatsusesse.²² Euroopa Inimõiguste Kohus märkis kohtuasjas Nolan ja K vs. Venemaa²³, et seadusliku aluse ja õigusriigi põhimõtted on demokraatlikus ühiskonnas kohased ka siis, kui tegemist on riigi sisejulgeoleku küsimustega.

¹⁸ K. Jaanimägi. PS § 26 / 5.1

¹⁹ RKHKo 3-3-1-3-12, 12.06.2012 (otsuse p 19). Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-3-12>

²⁰ EIKo 16.02.2000, 27798/95, Amann vs Switzerland. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58497>

²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, ELT C 83/ 30.03.2010, lk 389–403.

²² N. Georgios. Biometrics, e-identity and the balance between security and privacy: A case of study of Passenger Name Record (PNR) system. – US–China Law Review 2010/7, lk 51.

²³ EIKo 12.02.2009, 2512/04, Nolan and K vs. Russia. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91302>

Euroopa Kohus on hinnanud üksikisiku privaatsusõiguse ulatust julgeoleku valdkonnas liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland*.²⁴ Kõnealuses kohtuasjas kinnitas kohus, et terrorismivastane võitlus ning raskete kuritegude uurimine ja menetlemine kujutavad endast olulist ühiskondlikku huvi ning vastava eesmärgi saavutamiseks on kohane võtta meetmed, mis riivavad isiku õigust eraelu puutumatusel ja andmekaitsele. Siiski sõltub iga konkreetse meetme lubatavus saadaolevatest tagatistest ja sätestatud piirangutest, millega saavutatakse sekkumise proportsionaalsus.

Broneeringuinfo kasutamise proportsionaalsuse hindamisel tuleb autori arvates eelkõige hinnata, millistel juhtudel oleks PNR-andmete kasutamine lubatud ning milliste õiguste kaitsele oleks meede suunatud. Erialakirjanduses on väljendatud ka seisukohta, et PNR-andmete kasutamise proportsionaalsuse hindamisel on määrava tähtsusega eelkõige andmete säilitamise kestus (seega töötlemise võimalikkus) ning nende süütegude ringi piiratus, mille puhul on PNR-andmete kasutamine lubatud.²⁵

Riigipiiri seaduse § 9³ punkt 10 sätestab, et broneeringuinfo kasutamise eesmärgid on terrorikuritegude ja teiste raskete kuritegude menetlemine, avastamine ja ärahoidmine. Sama paragrahvi punkt 12 sisaldab kuritegude loetelu, mille puhul on broneeringuinfo kasutamine lubatud. Põhiseaduse § 13 sätestab igäihe õiguse riigi ja seaduse kaitsele, põhiseaduse preambul aga viitab sisemise rahu kaitsele. Sellest tulenevalt on riigil ülesanne kaitsta sisemist korda.²⁶ Sisemise korra tagamise alla kuuluvad kahtlemata ka kuritegude ennetamine ja menetlemine ning selleks vajaliku teabe töötlemine. Riigikohtu üldkogu on oma 16.05.2008 otsuses nr 3-1-1-86-07 leidnud, et süüteomenetlused (sh kriminaalmenetlus) on riigi tuumikfunktsiooni osised.²⁷ Riigi kohustus tagada õigused ja vabadused tuleneb ka PS-i §-st 14. Kuna kuritegevuse tulemusena seatakse ohtu erinevad üksikisikute õigused või riivatakse neid (näiteks vargus kahjustab isiku õigust omandile, tapmine õigust elule jne), on põhiseadusest tulenevalt riigil kohustus võtta meetmed selliste riivete takistamiseks.

Seega võib asuda seisukohale, et PNR-andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel on laiemas mõttes proportsionaalne, kui võrd võimaldab pädevatel asutustel koguda vajalikke andmeid menetluse jaoks huvipakkuvate isikute liikumise ja võimalike seoste kohta ning ühtlasi tuvastada julgeolekut potentsiaalselt ohustavad isikud. Hinnates lähemalt Eesti õigusraamistikku ja riigipiiri seaduse § 9³ lõikes 12 sätestatud kuritegude loetelu on autor seisukohal, et seadusandja on küllaldaselt piiritlenud juhtumid, millal PNR-andmete kasutamine oleks lubatud. Nimekirja koostamisel on lähtutud Euroopa

²⁴ EKo 8.04.2014, liidetud kohtuasjad C-293/12 *Digital Rights Ireland Ltd vs. Minister for Communications, Marine and Natural Resources* ja teised ja C-594/12 *Kärntner Landesregierung ja teised*, p 26-27. Arvutivõrgus:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-293/12&language=et>

²⁵ N. Georgios. *Op. cit.*, lk 50.

²⁶ R. Narits, H. Schneider. PS-i preambul, 14.

²⁷ RKÜKo 3-1-1-86-07, 16.05.2008.

vahistamismääruse raamotsusest,²⁸ milles toodud raskete kuritegude loetelu on EL-s laialdaselt kasutatud ning võetakse sageli aluseks raskete kuritegude määratlemisel. Ka Eesti karistusõiguses on nimetatud süütegude eest ette nähtud küllaltki ranged karistused. Seega võib asuda seisukohale, et seadusandja on piisavalt piiritlenud PNR-andmete kasutamise ulatuse.

Proportsionaalsuse tagamisel peetakse oluliseks kriteeriumiks ka andmete säilitamise kestust.²⁹ Riigipiiri seaduse § 9³ lõike 14 kohaselt säilitatakse PNR-andmeid kokku viie aasta jooksul, kuid sellest ainult kaks aastat isikustatud kujul. Arvestades andmete säilitamise eesmärki ei ole kaheaastane isikustatud andmete säilitamise tähtaeg ülemäärane, kuivõrd raskete kuritegude uurimine ja menetlus on aeganõudvad ning keerulised. Samas ei sätesta riigipiiri seadus täpsemalt, kuidas toimub andmete depersonaliseerimine ning kas depersonaliseeritud andmeid on teatud tingimustel võimalik taas isikustada. Seega on ebaselge, milline on depersonaliseeritud andmete säilitamise eesmärk ja depersonaliseeritud andmete säilitamisele rakendatavad nõuded, mistõttu on võimatu hinnata regulatsiooni proportsionaalsust ja asjakohasust. Kui andmete taasisikustamine ei ole võimalik, siis ei moodusta depersonaliseeritud andmed enam isikuandmete kogumit ega ole seega kaetud privaatsusreeglitega. Küll aga peab olema üheselt selge, kas, kes ja millistel tingimustel saab andmeid taas isikuga seostada.

Lisaks kasutuse ulatuse piiramisele ja säilitamistähtaja kehtestamisele on proportsionaalsuse seisukohalt oluline ka tõhus järelevalvemehhanism andmete kasutamise üle ja piiratud pädevate asutuste ring, kellel on andmetele juurdepääs. Sageli peetakse seejuures oluliseks ka eelneva loa kohustuse kehtestamist.³⁰ Nende tingimuste täitmine ei ole riigipiiri seaduses toodud normide puhul selge. Seaduse § 9³ lõige 10 sätestab, et *broneeringuinfo andmeid võib töödelda vastava ülesande täitmiseks pädev asutus terrorikuritegude ja teiste raskete kuritegude menetlemise, avastamise ja ärahoidmise eesmärgil*. Seletuskirjast nähtub, et vastava regulatsiooniga on mõeldud hõlmata kriminaalmenetluse seadustiku § 31 lõikes 1 nimetatud uurimisasutused.³¹ Õigusselguse põhimõtet arvestades oleks asjakohasem sätestada riigipiiri seaduses konkreetne viide kriminaalmenetluse seadustikule, mis annaks vajalikku kindlust selle kohta, millistel asutustel on PNR-andmetele juurdepääsu õigus. Kahetsusväärset ei ole seaduses aga sätestatud ka PNR-andmete kasutamise üle järelevalve teostamiseks pädevat asutust. Siiski võib eeldada, et kuivõrd PNR-andmete puhul on tegemist isikuandmetega, on isikuandmete kaitse seaduse §-st 32 tulenevalt teatud ulatuses järelevalvepädevus olemas Andmekaitse Inspektsioonil.

²⁸Nõukogu raamotsus, 13.06.2002, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (2002/584/JSK). ELT L 190, 18.07.2002, lk 1–20.

²⁹Vt nt Digital Rights Ireland kohtuotsus, punktid 63–64.

³⁰Vt nt Digital Rights Ireland kohtuotsus, punktid 60–62 jt.

³¹<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/09e955ea-dcc9-4d80-8e93-d170d513ff19/>, lk 6.

Kokkuvõte

Kuigi näiteks Ameerika Ühendriikides on broneeringuinfo andmete kasutamisel õiguskaitse eesmärgil juba pikem ajalugu ning EL-i lennuettevõtted on kohustatud edastama mitmele väljaspool EL-i asuvale riigile reisijate broneeringuinfo, on tegemist EL-i jaoks tervikuna ning eeskätt Eesti jaoks uudse väljakutsega. PNR-andmete kasutamine Eestis mõjutaks kõiki Eestist väljapoole või Eestisse lendavaid inimesi. Uus regulatsioon ei suurenda lennureisijate käest küsitavate andmete hulka, lennufirmad koguvad PNR-andmeid juba praegu broneeringu tegemise ja haldamise eesmärgil. Küll aga võib isikut mõjutada asjaolu, et seni ainult lennureisija-lennufirma vahelise kliendisuhte raames töödeldavad andmed jõuavad edaspidi õiguskaitseasutuste kätte. Juurdepääs PNR-andmetele võimaldab pädevatel asutustel senisest tõhusamalt tuvastada riigi julgeolekut ja turvalisust ohustavad isikud ning võtta vajadusel kasutusele asjakohased meetmed. Tegureid, mis võivad viidata potentsiaalsele ohule, on mitmeid ning isikud, kelle reisi asjaolud langevad teatud kriteeriumidega kokku, võivad sattuda politsei tugevdatud tähelepanu alla. Siiski tuleb tõdeda, et võttes arvesse kuritegevuse muutumist rahvusvahelisemaks ning julgeolekut ohustavate isikute liikumist üle riigipiiride, on teatud sekkumine isiku põhiõigustesse paratamatu. Kindlasti ei too õiguskaitseasutuste juurdepääs PNR-andmetele kaasa olukorda, kus pelgalt broneeringuinfo pinnalt otsustatakse isiku saatus. Tegemist on vaid täiendava infokilluga, mis aitab senisest efektiivsemalt koguda riigijulgeoleku tagamiseks vajalikku teavet ning tagada ühiskonna turvalisus.

Arvestades PNR-andmete kasutamise eesmärke võib nõustuda, et tegemist on asjakohase meetmega, mis suurendab pädevate asutuste võimalusi raskete kuritegude ennetamisel, uurimisel ja menetlemisel. Siiski on seejuures väga oluline sätestada piisavad tagatised, et garanteerida privaatsusõiguse ja eraelu puutumatus riive seaduslikkus. Vajaliku tasakaalu leidmine ei ole sugugi lihtne. Võib loota, et Euroopa Kohus annab lähiajal vastuse, mis selgitab PNR-andmete kasutamise proportsionaalsuse küsimust lähemalt ning annab seadusandjale vajalikke juhtnööre regulatsiooni täpsustamiseks.³² Peatselt jõustuvad riigipiiri seaduse muudatused sätestavad küll üldise raamistiku, kuidas PNR-andmete töötlemine õiguskaitse valdkonnas võiks toimuda, kuid regulatsioon vajaks siiski täpsustamist, et tagada proportsionaalsuse tagamiseks vajalikes tingimustes täielik kooskõla.

³² Arvamuse taotlus, mille on ELTLi artikli 218 lõike 11 alusel esitanud Euroopa Parlament (1/15).

Arvutivõrgus:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Kanada&docid=163590&pageIndex=0&doclang=ET&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=808374#ctx1>