

Euroopa andmekaitsereformist läbi keeleprisma¹

Julia Antonova

Euroopa Liidu juures asuva Eesti Vabariigi alalise esinduse justiitsküsimumste nõunik

Sissejuhatus

Ühinedes 2004. aastal Euroopa Liiduga, võttis Eesti endale kohustuse rakendada oma õiguses Euroopa Liidu (EL) õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Nüüd, üle kümne aasta hiljem moodustab ELi õigus lahutamatu osa meie õigusloomest. Juba üle kümne aasta osaleb Eesti aktiivselt ELi õigusloomeprotsessis ja paljude Eesti ametnike igapäevatööks on meie riigi huvide esindamine Euroopa Liidus.

Kuigi Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlemisel on teatud sarnasusi riigisisese õigusloomega, on siiski tegemist erisuguste protsessidega. Kui Eestis vajab õigusakti eelnõu vaid teatud hulga Riigikogu liikmete poolehoidu, siis ELi otsustusprotsessis osalejaid on rohkem. Üldjuhul eeldab õigusakti vastuvõtmine kokkuleppe saavutamist nii kolme ELi institutsiooni – Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamendi – kui ka kahekümne kaheksa liikmesriigi, kes moodustavad EL nõukogu, vahel.² Kuigi Eestiski võib eelnõu menetlemine kesta üsna kaua, on ELi õigusloome veelgi aeganõudvam ja ressursimahukam. Üldjuhul kestavad menetlused aastaid.

Kui Euroopa Komisjon avaldas 2012. aasta jaanuaris kahest eelnõust koosneva ELi andmekaitsepaketi,³ aimasid asjatundjad, et eelseisvad läbirääkimised ei tule kerged. Kolm aastat hiljem võib öelda, et see ennustus on täitunud: kuigi liikmesriikide üksmeel ei tundu enam mägede taga olevat, tuleb lõplikku vastuvõtmist ilmselt veel mitu aastat oodata.

Andmekaitsereformist lühidalt

Andmekaitsepakett koosneb kahest eelnõust: andmekaitse üldmäärusest, mis kohalduks katusõigusaktina nii era- kui ka avalikule sektorile, ning õiguskaitsesevaldkonna andmekaitse direktiivist. Paketi eesmärk on uuendada kehtivaid ELi andmekaitse reegleid, ajakohastades õiguslikku regulatsiooni tänapäevase, enamjaolt digitaalse andmetöötluse tarbeks, tagades samas ka isikuandmete senisest laiaulatuslikuma kaitse. Reformi nii oodati kui ka kardeti. Ühelt poolt oli selge, et olemasolev õigusraamistik ei vasta enam kasutusel olevatele tehnoloogiatele ning vajab uuendamist. Teiselt poolt oli oht, et uus õigus võib hakata takistama majanduse arengut, sest seni nõrgalt reguleeritud tehnoloogiauuendustele kehtestataks ranged reeglid.

¹ Ette kantud XXII õiguskeelepäeval 28. novembril 2014.

² Üldjuhul esitab eelnõu Euroopa Komisjon, sellele järgnevad läbirääkimised ELi Nõukogus, kes sõltuvalt valdkonnast kiidab eelnõu heaks kvalifitseeritud häälteenamuse, ühehäälsuse või harva ka liithäälteenamuse alusel. Pärast õigusakti eelnõu heakskiitmist ELi Nõukogu poolt algavad läbirääkimised ELi Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel. Kui läbirääkimised on edukad, võetakse õigusakt lõplikult vastu. EL Nõukogu moodustavad 28 EL liikmesriiki ning seda juhib iga poole aasta tagant roteeruv EL nõukogu eesistujariik.

³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

Andmekaitsepaketist sai kohe sensatsioon. Sellest kirjutati ja räägiti nii Euroopas kui ka Atlandi taga ja alguses rohkem ikka negatiivses võtmes. Enim tähelepanu pälvis andmekaitse üldmääruse eelnõu, mis peaks tulevikus reguleerima kogu andmetöötlust nii era- kui ka avalikus sektoris. Erandiks jääb õiguskaitsevaldkond (eelkõige politsei, uurimisasutuste ja prokuratuuri tegevus), mida reguleeriks reformipaketti kuuluv direktiiv. Tuleb märkida, et Euroopa komisjoni ambitsioon oli väga suur: püüti korraga astuda mitu pikka sammu, millele võis juba ette aimata nii riigivalitsuste kui ka ettevõtjate vastuseisu.

Komisjon kavandas andmekaitseõiguse muutmist kaua. Reformijuttu tehti ammu enne, kui see tegelikkuseks sai ja komisjon eelnõusid avaldama hakkas. Seda üllatavam oli tõsiasi, et eelnõude kvaliteet jättis soovida. Pikalt küpsenud eelnõud olid avaldamise hetkel toorevõitu. Paljude kasulike muudatuste puhul jäi küsitavaks nende praktiline rakendatavus. Näiteks ähvardas väikeettevõtete halduskoormus eluohtlikult kasvada, ülikõrged sanktsioonid oleksid teinud andmekaitsereeglite rikkumisest raske kuriteo, riigi e-teenuste kohal rippus kirves ja valitsema ähvardas hakata õigusselgusetus.

Tuleb tõdeda, et paljus olid avalikkuse ning valitsuste hirmud põhjendatud. Muidugi ei olnud komisjonil plaanis Euroopa majandust välja suretada ega tagasi pöörduda paberteenuste juurde. Head mõtted lihtsalt kadusid ära eelnõude kümnetesse artiklitesse ja nendest läbinärimine oli keeruline isegi kogenud andmekaitseekspertidele, tavainimestest rääkimata. Praeguseks on eksperdid eelnõudega töötanud kolm aastat, töögrupid⁴ kohtuvad peaaegu üle nädala mitmel päeval ja alates reformipaketi avaldamisest pole möödunud ühtegi ELi justiitsministrite kohtumist, ilma et nad andmekaitset põhjalikult ei arutaks. Kuigi valitsustele ja ministritele heidetakse ette reformiga venitamist, tuleb tunnistada, et seni tehtud töö pole olnud asjatu. Paljud mured on saanud või saamas lahenduse, arvestatud on vajadusega tagada üheaegselt nii isikute õigus isikuandmete kaitsele kui ka majanduse kasvuks soodsate tingimuste loomine.

Läbirääkimistest pikemalt

Nagu eespool mainitud, on andmekaitsepaketi läbirääkimised kestnud praeguseks üle kolme aasta, kuid veel on raske ennustada, millal see vastu võetakse. Eelnõude teksti üle käib jätkuvalt vaidlus ELi Nõukogus, kuid arutelud Euroopa Parlamendis pole veel alanud. Üheks olulisemaks põhjuseks, miks läbirääkimised nii kaua aega võtavad, on liikmesriikide õigustraditsioonide erinevus, kuid ka nende vastakad soovid ja eesmärgid. Alahinnata ei tasu ka keele rolli. ELis on kakskümmend neli ametlikku keelt⁵ ja läbirääkimisi peetakse üldjuhul kõigis keeltes. Seetõttu läheb tõlkes sageli nii mõnigi mõte kaduma.

Kõik ELi eelnõud avaldatakse kõigepealt inglise, harvem prantsuse keeles. Seejärel kulub tõlkijatel aega, et saada valmis eelnõu tõlge kõigisse ametlikesse keeltesse. Andmekaitse üldmääruse esialgses eelnõus oli aga 91, direktiivi eelnõus 64 artiklit, lisaks vastavalt 139 ning 82 retsitaali ehk põhjenduspunkti.

⁴ Töögruppide all mõtleb autor ELi Nõukogu töögrupe, mille aruteludes osalevad 28 liikmesriigi esindajad ja komisjon ning mida juhib iga poolaasta tagant vahetuv eesistujariik.

⁵ http://ec.europa.eu/languages/policy/linguistic-diversity/official-languages-eu_en.htm

Kui eelnõu avaldamisest on möödunud mõni kuu, mille jooksul said ametnikud sellega tutvuda ja oma riigi seisukohti kujundada, algavad läbirääkimised ELi Nõukogu töögruppides. Seal saavad ühe suure laua taga kokku kahekümne kaheksa riigi esindajad, igauks oma riigi huve kaitsvate seisukohtadega, pärit eri õigusruumidest ja kõneldes eri keelt. Tavaliselt on andmekaitse valdkonna töögruppides iga riigi esindajal võimalik rääkida omas keeles ning kuulata teiste sõnavõtte tõlkes. Tõlke eesmärk on lihtsustada ekspertide tööd ja tagada läbirääkimiste sujuvam kulg. Kuna keelte struktuur, sõnavara ja terminoloogia on erinev, võib juhtuda, et öeldu kaotab tõlkes oma sisu. Aga läbirääkija ülesanne on anda edasi võimalikult selge sõnum ja tagada selle arvestamine eelnõu teksti muutmisel. Igaks töögrupi kohtumiseks peab eesistuja poolt ettevalmistatud uus eelnõuversioon peegeldama seni toimunud arutelusid, loetlema riikide probleeme ja pakkuma võimalikke lahendusi. Töögrupi töödokumente ei tõlgita, need on ingliskeelsed. See asjaolu lisab omakorda täiendava lüli niigi keerulisse läbirääkimiste protsessi, sest selge sõnum tuleb edastada ingliskeelse alusdokumendi pinnalt. Samas tuleb selgitada ka oma õigussüsteemi raskusi dokumendis kajastatu valguses.

Terminiprobleemidest lähemalt

Näiteks andmekaitseõiguse keskne mõiste on *isikuandmete töötleja*, kes võib olla kas *vastutav töötleja* või *volitatud töötleja*.⁶ IKS-i ingliskeelne tõlge sätestab, et *isikuandmete töötleja* on *processor of personal data*, *vastutav töötleja* on *chief processor* ja *volitatud töötleja* on *authorised processor*. Paraku on ELis juba 1995. aastal vastu võetud andmekaitse direktiivis⁷ kasutusel hoopis terminid *controller*, kes on *vastutav töötleja*, ja *processor*, kes on *volitatud töötleja*. Kui juhtub, et sõnavõtu tõlkimisel kasutatakse Eesti seaduse tõlkes olevat terminit, mis vastab paremini meie õiguses kasutatavale mõistele, siis võib sõnavõtja saada kolleegide üllatunud pilkude osaliseks, sest *chief processor* tähistaks ELi terminoloogias hoopis *suuremate volitustega töötlejat*. Termin *authorised processor* kasutamine aga võiks viidata sellele, et on olemas ka *unauthorised processor*, mis aga oleks andmekaitseõiguse kontekstis lubamatu, sest tegemist oleks andmekaitseõiguse rikkumisega ja see nõuaks sanktsioonide rakendamist.

Paraku pole selge, milliseid sanktsioone ja karistusi tuleks Eesti õiguse kontekstis rakendada. Üldmääruse eelnõu räägib *karistustest* (artikkel 78, *penalties*) ja *halduskaristustest* (artikkel 79, *administrative sanctions*)⁸. Kui *karistuste* mõiste sisustamine ei ole ehk liiga keeruline, siis *halduskaristuste* puhul tekib probleem. Nimelt pole Eesti õiguses alates karistusseadustiku ja väärtemenetluse seadustiku jõustumisest 2002. aastal enam *haldusõigusrikkumisi*, mille eest sai määrata *halduskaristusi*. *Halduskaristuse* mõiste oli kasutusel kuni 2002. aastani kehtinud haldusõigusrikkumiste seadustikus (§ 8). Kuid 2002. aastal jõustunud karistusseadustik eristab kahte liiki *süütegusid* (*offences*): *kuritegusid* (*criminal offences*) ja *väärtegusid*

⁶ Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 7 lõiked 1 ja 3.

Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014051>,
inglisekeelne tõlge: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/529012015008/consolide>

⁷ 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. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>

⁸ Esialgne eelnõu tekst on kättesaadav inglise keeles: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf, eesti keeles: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_et.pdf

(*misdeemeanours*).⁹ Seejuures on oluline, et eri süüteo liikide määratlemisel lähtutakse kaasnevast karistusest, mitte rikkumise iseloomust. Nii on väärteoks süütegu, mille eest ette nähtud põhikaristuseks on muu hulgas *rahatrahv* (*fine*). Üldmääruse eelnõu artikkel 79 räägibki *trahvidest* (*finest*), mille summa võib ulatuda kuni 1 000 000 euronit või kahe protsendini ettevõtte ülemaailmsest aastakäibest. Karistusseadustiku § 47 lõige 1 näeb aga füüsilise isiku rahatrahvi suuruseks kuni 1200 eurot ja juriidilise isiku puhul kuni 400 000 eurot. Kuritegude puhul on võimalik nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid karistada ka *rahalise karistusega* (KarS § 44), mille piirmäärad on *rahatrahvist* küll oluliselt kõrgemad. Samas ei ole ELi aluslepingu sätteid ja Eesti karistusõiguse üldpõhimõtteid arvestades võimalik kohaldada andmekaitse üldmääruse valguses *kriminaalkaristusi*: see oleks pigem Eesti karistusõiguse süsteemi jaoks ebaproportsionaalne, viiks karistused tasakaalust välja ja põhjustaks ülekriminaliseerimise. Läbirääkimiste käigus on kaalutud, kas *halduskaristusena* saaks käsitada *sunniraha* (*penalty payment*)¹⁰. Sunniraha ei ole karistus, vaid sunnivahend ning sel ei ole karistuslikku eesmärki. Paraku võib seletus ja sunniraha olemus jääda teiste õigussüsteemide esindajatele arusaamatuks, sest inglise keeles võib see kõlada kui *penalty payment is not a penalty*. Niisugune seletus võib tuua kaasa arusaamatust väljendavaid pilke ja õlakehitusi.

Andmekaitse reformi üheks nurgakiviks peaks saama *ühtse kontaktpunkti* mehhanism (*one-stop-shop*), mille eesmärk on lihtsustada piiriüleltoimivate ettevõtete suhtlust andmekaitse järelevalveasutustega. Idee kohaselt peaks ettevõtte jaoks olema ainult üks asutus, kes teostab tema suhtes järelevalvet andmekaitse nõuete täitmise üle ning teeb selles osas siduvaid otsuseid. Ühtse kontaktpunkti mehhanism ei ole ELi õiguses midagi uut, niisuguseid kontseptsioone on varemgi kasutatud. Küll aga tuleb tõdeda, et süsteemi kirjeldamiseks on eesti keeles, sh ELi ametlikes tõlgetes, kasutatud erisuguseid termineid. 2010. aastal vastuvõetud maksuvaldkonda kuuluv määrus kasutab *one-stop-shop* vastena *ühe akna süsteemi*¹¹ (põhjenduspunkt 9). Tolliseadustiku eelnõu tõlkes on aga selleks termin *ainukontrolli põhimõte*¹² (põhjenduspunkt 7). Kohtuasjas T-434/08¹³ on *one-stop-shop* tõlgitud kui *teenustepunktide põhimõte*. Energiataristu määruse eelnõus on *one-stop-shop* vastendatud terminiga *universaalteenistus* (põhjenduspunkt 21).¹⁴ Lisaks on olnud käibel ka väljendid *ühe ukse süsteem*, *haldusformaalsuste ainult ühel korral täitmise põhimõte*, *kõik-ühes-kohas põhimõte* jm. Kuigi

⁹ Karistusseadustiku § 3 lõige 2. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122014016>, ingliskeelne tõlge: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522012015002/consolide>

¹⁰ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. Kättesaadav inglise keeles: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522012015001/consolide>

¹¹ Nõukogu määrus (EL) nr 904/2010, 7.10.2010, halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:268:0001:0018:ET:PDF>. Inglise keeles: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:268:0001:0018:EN:PDF>

¹² Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ), millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0608:FIN:ET:PDF>, inglise keeles: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0608:FIN:EN:PDF>

¹³ Kohtuasi T-434/08, kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:313:0046:0047:ET:PDF>, inglise keeles: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:313:0046:0047:EN:PDF>

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse üle-euroopalise energiataristu suuniseid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:ET:PDF>, inglise keeles: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:EN:PDF>

inglisekeelne termin on alati sama, on eesti keeles sellel palju vasteid ja mõnelgi neist on ka vägagi vaieldav sisu. Paraku tuleb nentida, et ideaalset tõlget ilmselt polegi. Samas ei peegelda ka praegu andmekaitsereformis kasutatav termin täpselt *one-stop-shop*-põhimõtte sisu.

One-stop-shop-mehhanismiga seoses on keeruline tagada kinnipidamist *lähimuspõhimõttest* (*principle of proximity*), mis tähendab, et isik peaks saama pöörduda oma õiguste kaitseks endale võimalikult lähedal ja võimalikult mugavalt. Üksnes nii saab luua üksikisiku jaoks tõhusa järelevalve- ja kohtuliku kaitse süsteemi. Paraku on eesti keeles *lähimuspõhimõttel* olemas ka teine vaste – *subsidiarsuse põhimõte*, mille ametlik vaste inglise keeles on *principle of subsidiarity*. Kuigi neil terminitel on ühisjooni, on *subsidiarsuse põhimõte* kinnistunud ELi õiguses teistsuguses tähenduses.¹⁵ Rääkides *subsidiarsusest* andmekaitsereformi kontekstis, läheb mõte eelkõige ELi pädevuste jaotuse problemaatikale ning võib jääda mulje, et andmekaitset ei tohiks justkui ELi tasandil reguleeridagi.

Rahvusvahelistel läbirääkimistel võib mitmeti mõistmine tekkida väga lihtsalt. Olgu näiteks juhtum, kus Eesti tutvustas karistusregistri *avalikkuse* põhimõtet (karistusregistri seaduse § 7 lõige 1). Inglisekeelne väide, et Eestis on *public penal register*, tundus teiste riikide esindajatele täiesti enesestmõistetav, sest kõikides riikides on karistusregistrid avalikud. Selgus, et lausest oli aru saadud teisiti, kui mõeldud oli. Nimelt on Eesti ainus ELi liikmesriik, kel on niivõrd läbipaistev karistusregister. Aga konkreetset ingliskeelset lauset mõisteti nii, et register on *avaliku sektori poolt hallatav*, et sõna *public* on sellistes tähendustes nagu väljendites *public sector* (*avalik sektor*), *public transport* (*üldkasutatav transport*) või *public health* (*rahvatervis*), mitte aga *public* kui vastand mõistele *confidential*.

Kokkuvõte

Esitatud näited kirjeldavad üksnes väikest osa tekkida võivatest tõlkeraskustest ja kurioosumitest. Osaledes ELi õigusloomeprotsessis peab arvestama selle spetsiifika ja erinevust riigisisese menetlusest. Oma positsiooni esitades tuleb hoolikalt läbi mõelda, kas eesti keeles ja Eesti õigusruumis iseenesestmõistetavatena tunduvad mõisted ja põhimõtted on asjakohased ka laiemas kontekstis ja teistele asjaosalistele arusaadavad. Läbirääkimiste tulemuseks peab olema õigusakt, mis on üheselt mõistetav, selge ja ellu rakendatav kõikides ELi keeltes ning kohaldatav kõikides ELi liikmesriikides. ELi õigusaktide Eesti õigusesse ülevõtmisel ja kohaldamisel peab lähtuma nii ELi kui ka Eesti õiguse nüanssidest ja põhimõtetest, et saavutada selge regulatsiooni kehtestamine. Väga oluline on tõlkide, tõlkijate ja valdkonna asjatundjate koostöö, sest üksnes vastastikku abistades ja selgitades on võimalik seljatada arusaamatused ja vääritimõistmised.

¹⁵ Näiteks: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_en.htm