

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 14. oktoobril 2008<sup>1</sup>

1. Õigusliku aluse valikut puudutavates kohtuvaidlustes on hiljuti tehtud mitu otsust, milles Euroopa Kohus on pidanud piiritlema, millised valdkonnad kuuluvad Euroopa Ühenduse pädevusse ja millised Euroopa Liidu pädevusse.<sup>2</sup>

2. Pädevuse jagunemine sellise põhiseadusliku korra raames, mis sisaldab kolme sammast – üht ühenduse sammast ja kaht olulisema valitsustevahelise mõõtmega sammast – tekitab seda laadi kohtuvaidlusi, mille puhul on Euroopa Kohtul delikaatne ja keeruline ülesanne tõmmata piir ühenduse seadusandja ja liidu seadusandja tegevusvaldkondade vahele.

3. Käesolevas kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul täpsustada ühenduse samba ning

kolmanda samba ehk EL lepingu politseikoostööd ja õigusalast koostööd kriminaalasjades käsitleva VI jaotise vahelist piiri.

4. Oma haggis palub Iirimaa Euroopa Kohtul tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiivi 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ,<sup>3</sup> kuna selle vastuvõtmisel ei ole tuginetud sobivale õiguslikule alusele.

5. Iirimaa, keda toetab Slovaki Vabariik, arvab nimelt, et ainus võimalik õiguslik alus direktiivis 2006/24 sisalduvatele meetmetele

<sup>1</sup> – Algkeel: prantsuse.

<sup>2</sup> – Pean eelkõige silmas 13. septembri 2005. aasta otsust kohtuasjas C-176/03: komisjon vs. nõukogu (EKL 2005, lk I-7879); 30. mai 2006. aasta otsust liidetud kohtuasjades C-317/04 ja C-318/04: parlament vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2006, lk I-4721); 23. oktoobri 2007. aasta otsust kohtuasjas C-440/05: komisjon vs. nõukogu (EKL 2007, lk I-9097) ja 20. mai 2008. aasta otsust kohtuasjas C-91/05: komisjon vs. nõukogu (EKL 2008, lk I-3651).

<sup>3</sup> – ELT L 105, lk 54.

ei sisaldu mitte EÜ artiklis 95, vaid EL lepingu politseikoostööd ja õiguslast koostööd kriminaalasjades käsitlevas VI jaotises, eelkõige EL artiklis 30, EL artikli 31 lõike 1 punktis c ja EL artikli 34 lõike 2 punktis b.

6. Käesolevas ettepanekus esitan põhjused, miks ma leian, et ühenduse seadusandja otsustas õigustatult direktiivi 2006/24 vastu võtta EÜ artikli 95 alusel.

## I. Õiguslik raamistik

7. EL artiklis 47 on sätestatud:

„Kui seoses Euroopa Ühenduse asutamisega Euroopa Majandusühenduse asutamislepingut muutvatest ning Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingut ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingut muutvatest sätetest ja käesolevatest lõppsätetest ei tulene teisiti, ei mõjuta miski käesolevas lepingus Euroopa ühenduste asutamislepinguid ega hilisemaid lepinguid või õigusakte, mis neid muudavad või täiendavad.”

8. EÜ artikli 95 lõige 1 sätestab:

„Erandina artiklist 94 ning kui käesolevas lepingus ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 14 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtab nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.”

9. EÜ artikli 95 alusel on vastu võetud järgmised kolm direktiivi:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta;<sup>4</sup>
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ,

4 – EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355.

milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv)<sup>5</sup> ja

– kui see toimub sellise tegevuse käigus, mis jääb väljapoole ühenduse õigust, nagu näiteks Euroopa Liidu lepingu V ja VI jaotises osutatud tegevused, ja igal juhul sellise töötlemise suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku (sealhulgas riigi majanduslik heaolu, kui töötlemine on seotud riigi julgeoleku küsimustega) ja riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas,

– direktiiv 2006/24.

[...].”

#### A. Direktiiv 95/46

10. Direktiiv 95/46 kehtestab isikuandmete töötlemist käsitlevad normid, et kaitsta füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusele, tagades samas selliste andmete vaba liikumise ühenduses.

12. Direktiivi 95/46 artikli 13 „Erandid ja piirangud” lõikes 1 on sätestatud:

11. Direktiivi 95/46 artikli 3 lõige 2 näeb ette direktiivi materiaalse kohaldamisala piirangu, kuivõrd selles sätestatakse:

„Liikmesriigid võivad artikli 6 lõikes 1, artiklis 10, artikli 11 lõikes 1 ja artiklites 12 ja 21 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatuse piiramiseks võtta vastu õigusakte, kui sellised piirangud on vajalikud, et kindlustada:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata isikuandmete töötlemise suhtes:

a) riigi julgeolek;

5 – EÜT L 201, lk 37; ELT eriväljaanne 13/29, lk 514.

b) riigikaitse;

B. *Direktiiv 2002/58*

c) avalik kord;

13. Direktiiv 2002/58 võeti vastu direktiivi 95/46 täiendamiseks elektroonilise side sektori erisätetega.

d) kuritegude või reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutuselevõtmine;

14. Direktiivi 2002/58 artikli 1 lõikes 1 on täpsustatud:

e) liikmesriigi või Euroopa Liidu olulised majanduslikud või rahanduslikud huvid, sealhulgas raha-, eelarve- ja maksuküsimused;

„Käesoleva direktiiviga ühtlustatakse liikmesriikide need sätted, mis on vajalikud põhiõiguste ja -vabaduste, eelkõige eraelu puutumatus kaitse võrdväärse taseme tagamiseks isikuandmete töötlemise puhul elektroonilise side sektoris ja selliste andmete ning elektrooniliste sideseadmete ja -teenuste vaba liikumise tagamiseks ühenduses.”

f) jälgimine, kontrollimine ja regulatiivne funktsioon, mis on kas või ajutiselt seotud avaliku võimu teostamisega punktides c, d ja e osutatud juhtudel;

15. Sarnaselt direktiivi 95/46 artikli 3 lõikega 2 piiratakse ka direktiivi 2002/58 artikli 1 lõikes 3 selle reguleerimisala, kuna seal on sätestatud:

g) andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse.”

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata tegevuse suhtes, mis jääb väljapoole Euroopa Ühen-

duse asutamislepingu reguleerimisala, nagu näiteks Euroopa Liidu lepingu V ja VI jaotise kohane tegevus, ja igal juhul sellise tegevuse suhtes, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku (kaasa arvatud riigi majanduslik heaolu, kui tegevus on seotud riigi julgeolekuga) ja riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas.”

võrgu pakkujad või üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutaja, tuleb kustutada või muuta anonüümseks, kui neid ei ole enam vaja side edastamiseks, ilma et see piiraks käesoleva artikli lõigete 2, 3 ja 5 ning artikli 15 lõike 1 kohaldamist.”

16. Direktiivi 2002/58 artiklites 5, 6 ja 9 on määratletud eeskirjad, mida võrgu- ja teenuse pakkujad peavad kohaldama elektrooniliste sideteenuste kasutamisega kaasnevate liiklus- ja asukohaandmete töötlemise suhtes. Kui kõnealuseid andmeid enam side edastamiseks ei vajata, tuleb need kustutada või muuta anonüümseks, v.a andmed, mis on vajalikud arvete koostamiseks või sidumistasude jaoks. Lisaks sellele võib asjaomase isiku nõusolekul teatud andmeid kasutada ka turustamisesmärgidel ja lisaväärtusteenuse osutamiseks.

18. Sama direktiivi artikli 15 lõikes 1 on sätestatud:

17. Direktiivi 2002/58 artikli 6 lõikes 1 on eelkõige sätestatud:

„Liikmesriigid võivad võtta seadusandlikke meetmeid, millega piiratakse käesoleva direktiivi artiklites 5 ja 6, artikli 8 lõigetes 1, 2, 3 ja 4 ning artiklis 9 sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, kui selline piiramine on vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne abinõu selleks, et kaitsta direktiivi 95/46/EÜ artikli 13 lõikes 1 nimetatud riiklikku julgeolekut (s.t riigi julgeolekut), riigikaitset, avalikku korda, kriminaalkuritegude või elektroonilise sidesüsteemi volitamata kasutamise ennetamist, uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist. Selleks võivad liikmesriigid muu hulgas võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmete säilitamine piiratud aja jooksul käesolevas lõikes sätestatud põhjustel. Kõik käesolevas lõikes osutatud meetmed on kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtetega, kaasa arvatud Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõigetes 1 ja 2 osutatud põhimõtetega.”

„Abonentide ja kasutajatega seotud liiklusandmed, mida töötleb üldkasutatava side-

C. Direktiiv 2006/24

19. Direktiivi 2006/24 põhjendustes 5–11 on märgitud:

„(5) Mitmed liikmesriigid on võtnud vastu õigusaktid, mille kohaselt teenuse pakkujad peaksid andmeid säilitama kuritegude ennetamiseks, uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks. Need siseriiklikud sätted erinevad märkimisväärselt.

(6) Õiguslikud ja tehnilised erinevused siseriiklike sätete vahel, mis käsitlevad andmete säilitamist kuritegude ennetamiseks, uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks, on takistuseks elektrooniliste sideteenuste siseturul; teenuse pakkujatele seatakse erinevaid nõudmisi olenevalt säilitatavate liiklus- või asukoohaandmete liigist, säilitamistingimustest ja säilitamistähtaegadest.

(7) Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 19. detsembri 2002. aasta kohtumise järeldustes rõhutatakse, et seoses elektrooniliste sideteenuste võimaluste märkimisväärse kasvuga on

elektrooniliste sideteenuste kasutamisega seotud andmed eriti olulised ja seetõttu on need ka väärtuslikuks vahendiks kuritegevuse ja kuritegude, eriti organiseeritud kuritegevuse ennetamisel, uurimisel, avastamisel ja kohtus menetlemisel.

(8) Terrorismivastase võitluse deklaratsiooniga, mille Euroopa Ülemkogu võttis vastu 25. märtsil 2004, tehti nõukogule ülesandeks analüüsida ettepanekuid seoses sideteenuste liiklusandmete säilitamist käsitlevate eeskirjade kehtestamisega teenuse pakkujatele.

(9) Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni[, mis allkirjastati Roomas 4. novembril 1950 (edaspidi: „EIÕK”),] artikli 8 kohaselt on igapäev õigus oma eraelu austamisele ja kirjavahetuse kaitsele. Avalik võim võib selle õiguse teostamisse sekkuda ainult õiguslikul alusel ja juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik muu hulgas riikliku julgeoleku või üldise turvalisuse, korrarikkumise või kuriteo takistamise huvides või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Kuna andmete säilitamine on osutunud nii vajalikuks ja tõhusaks õiguskaitsevahendiks mitmes liikmesriigis toimunud uurimiste käigus, eriti selliste raskete juhtumite puhul nagu

organiseeritud kuritegevus ja terrorism, on vaja tagada säilitatud andmete kättesaadavus õiguskaitseasutustele teatava ajavahemiku jooksul, käesolevas direktiivis sätestatud tingimustel. [EIÕK] artikli 8 nõuetele vastava andmete säilitamise vahendi vastuvõtmine on seetõttu vajalik meede.

20. Direktiivi 2006/24 põhjenduses 15 on lisaks täpsustatud:

„Direktiivid 95/46/EÜ ja 2002/58/EÜ on täielikult kohaldatavad käesoleva direktiivi kohaselt säilitatavate andmete suhtes. [...]”

(10) Nõukogu kinnitas 13. juulil 2005 Londoni terrorirünnakuid hukka mõistvas deklaratsioonis vajadust võtta niipea kui võimalik vastu telekommunikatsioonandmete säilitamist käsitlevad ühised meetmed.

21. Direktiivi 2006/24 põhjenduses 21 on tõdetud:

(11) Võttes arvesse liiklus- või asukoohaandmete tähtsust kuritegude uurimisel, avastamisel ja kohtus menetlemisel, mida näitavad uurimused ja kinnitab mitmete liikmesriikide praktiline kogemus, on vaja Euroopa tasandil tagada elektrooniliste sideteenuste pakkujate üldkasutatava elektroonilise sideteenuse või üldkasutatava võrguteenuse pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamine teatud ajavahemiku jooksul vastavalt käesolevas direktiivis sätestatud tingimustele.”

„Kuna käesoleva direktiivi eesmärke, milleks on ühtlustada teenuse pakkujate kohustused säilitada teatavaid sideandmeid, nii et oleks tagatud nende kättesaadavus vastavalt liikmesriikide riiklikule õigusele määratud raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks, ei ole liikmesriikidel võimalik piisaval määral saavutada ning seetõttu on eesmärk käesoleva direktiivi ulatuse ja mõju tõttu paremini saavutatav ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Nimetatud artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärkide saavutamiseks.”

22. Kõnealuse direktiivi põhjendus 25 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide sätteid, mis käsitlevad üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate kohustusi säilitada teatavaid andmeid, mida nad loovad või töötlevad, et need oleksid kättesaadavad iga liikmesriigi riiklikus õiguses määratletud raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks.”

„Käesolev direktiiv ei piira liikmesriikide volitusi võtta vastu õigusakte, mis käsitlevad nende poolt määratud siseriiklike asutuste õigust andmetele juurde pääseda ja neid kasutada. Küsimused, mis puudutavad siseriiklike asutuste juurdepääsu käesoleva direktiivi kohaselt säilitatud andmetele tegevuste jaoks, mida nimetatakse direktiivi 95/46/EÜ artikli 3 lõike 2 esimeses taandes, ei kuulu ühenduse õiguse reguleerimisalasse. Siiski võivad need kuuluda siseriikliku õiguse või Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohase tegevuse alla. Need õigusaktid või tegevus peavad täielikult vastama põhiõigustele, mis tulenevad liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ning on tagatud [EIÖK-s]. Nimetatud konventsiooni artiklis 8, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda tõlgendab, nõutakse, et riiklike asutuste sekkumine eraelu puutumatus õiguse teostamisse peab vastama hädavajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuetele ning seetõttu teenima täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ja õiguspäraseid eesmärke ning olema sekkumise eesmärgi suhtes piisav, asjakohane ja mõõdukas.”

23. Direktiivi 2006/24 artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

24. Kõnealuse direktiivi artiklis 3 on ette nähtud kohustus andmeid säilitada. Artikli lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Erandina direktiivi 2002/58/EÜ artiklitest 5, 6 ja 9 võtavad liikmesriigid meetmeid, mis tagavad, et nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevaid või nende töödeldud andmeid, mida nimetatakse käesoleva direktiivi artiklis 5, säilitatakse vastavalt käesoleva direktiivi sätetele.”



25. Seoses juurdepääsuga säilitatud andmetele on direktiivi 2006/24 artiklis 4 sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vastu meetmed, millega tagatakse, et käesoleva direktiivi kohaselt säilitatud andmeid antakse ainult pädevatele siseriiklikele asutustele, konkreetsetel juhtudel ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele. Menetluse, mida tuleb järgida, ja tingimused, mis peavad olema täidetud säilitatud andmetele juurdepääsu saamiseks vastavalt vajaduse ja proportsionaalsuse nõuetele, määratleb iga liikmesriik siseriiklikus õiguses vastavalt asjakohastele sätetele Euroopa Liidu või rahvusvahelises avalikus õiguses ning eriti [EIÖK-s], nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda tõlgendab.”

26. Säilitamistähtaegade kohta on kõnealuse direktiivi artiklis 6 sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et artiklis 5 osutatud andmeid säilitatakse mitte vähem kui kuue kuu ja kõige rohkem kahe aasta jooksul alates side toimumise kuupäevast.”

27. Säilitatavate andmete säilitamistingimuste kohta on direktiivi 2006/24 artiklis 8 lisaks sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et artiklis 5 nimetatud andmed säilitatakse vastavalt käesolevale direktiivile sel viisil, et säilitatud andmeid ja kogu muud andmetega seonduvat vajalikku teavet saaks taotluse korral viivitamatult pädevatele ametiasutustele edastada.”

28. Kuna direktiivis 2006/24 on sätestatud kohustus andmeid säilitada, lisatakse kõnealuse direktiivi artikliga 11 direktiivi 2002/58 artiklisse 15 uus lõige. See lõige on sõnastatud järgmiselt:

„1a. Lõiget 1 ei kohaldata andmete suhtes, mille säilitamist eraldi nõutakse direktiivis 2006/24/EÜ, selle direktiivi artikli 1 lõikes 1 viidatud eesmärkidel.”

29. Lõpuks on direktiivi 2006/24 artikkel 12 sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriik, kus on kujunenud olukord, mis annab põhjust artiklis 6 nimetatud

maksimaalse säilitusaja pikendamiseks piiratud ajavahemikuks, võib vajalikud meetmed võtta. See liikmesriik teatab viivitamatult komisjonile ja teavitab teisi liikmesriike käesoleva artikli kohaselt võetud meetmetest ning märgib, millisel põhjendusel meetmed võeti.

tannia ja Põhja-liri Ühendkuningriik nõukogule EL artikli 31 lõike 1 punkt c ja EL artikli 34 lõike 2 punktil b põhineva raamotsuse eelnõu. Selle eelnõu ese oli avalikkusele kättesaadavate elektrooniliste sideteenuste osutamisega seondult töödeldud ja salvestatud andmete ning avalike sidevõrkude kaudu edastatavate andmete säilitamine kuritegude ja väärtegude, kaasa arvatud terrorismiaktide ärahoidmiseks, uurimiseks, kindlakstegemiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.<sup>6</sup>

2. Kuue kuu jooksul pärast lõikes 1 mainitud teate saamist kiidab komisjon vastavad riiklikud meetmed heaks või lükkab tagasi, olles kindlaks teinud, kas need kujutavad või ei kujuta endast omavolilist diskrimineerimist või varjatud kaubanduspiirangut liikmesriikide vahel ja kas need võivad kujuneda siseturu toimimist takistavaks või mitte. Kui komisjon pole selle aja jooksul otsust teinud, loetakse siseriiklikud meetmed vastuvõetuks.

[...].

## II. Vaidluse taust

30. 28. aprillil 2004 esitasid Prantsuse Vabariik, Iirimaa, Rootsi Kuningriik ning Suurbri-

31. Võttes arvesse, et kõnealune raamotsuse eelnõu koosnes kahest osast, millest üks käsitles ettevõtjate kohustust säilitada nende teenuste kasutajate liiklusandmeid teatava ajavahemiku jooksul ning teine kohustusi seoses kriminaalasjades pädevate asutuste juurdepääsuga nendele andmetele ja nende andmete vahetamisega, otsustas komisjon kõnealuse eelnõu esimeses osas sisalduvate meetmete õigusliku alusena kasutada EÜ artiklit 95. Komisjon rõhutas eeskätt, et EL artikli 47 kohaselt ei ole lubatav, et EL lepingul põhinev õigusakt, käesoleval juhul direktiivid 95/46 ja 2002/58, mõjutaks *acquis communautaire*'i. Leides, et säilitatavate andmete liikide ja nende säilitamistähtaja määramine kuulub ühenduse seadusandja pädevusse, jättis komisjon endale õiguse teha direktiivi ettepanek.

6 – Nõukogu dokument nr 8958/04, CRIMORG 36, TELECOM 82.

32. 21. septembril 2005 võttis komisjon vastu ettepaneku: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujate töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58<sup>7</sup>; selle õiguslikuks aluseks oli EÜ artikkel 95.

33. 1. ja 2. detsembri 2005. aasta istungjärgul otsustas nõukogu EÜ asutamislepingul põhineva direktiivi vastuvõtmise kasuks, jättes kõrvale raamotsuse vastuvõtmise võimaluse.

34. 28. novembril 2005 kiitis Euroopa Parlamendi kodanike vabaduste ja õiguste, justiits- ja siseasjade komisjon heaks aruande direktiivi ettepaneku kohta.<sup>8</sup> 14. detsembril 2005 esitas parlament oma arvamuse vastavalt EÜ artiklis 251 sätestatud kaasotsustamismenetlusele.<sup>9</sup>

35. Nõukogu võttis direktiivi 2006/24 oma 21. veebruari 2006. aasta istungil vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Iirimaa ja Slovaki Vabariik hääletasid selle teksti vastuvõtmise vastu.

### III. Poolte nõuded

36. Iirimaa palub Euroopa Kohtul:

- tühistada direktiiv 2006/24, sest seda ei võetud vastu sobival õiguslikul alusel, ja

- mõista kohtukulud välja nõukogult ja parlamendilt.

37. Parlament palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata ja

- mõista kõik käesoleva kohtumenetlusega seotud kulud välja hagejalt,

- või teise võimalusena otsustada, et vaidlustatud direktiivi mõju jääb uue õigusakti jõustumiseni kehtima.

7 – KOM(2005) 438 (lõplik).

8 – A6-0365/2005.

9 – T6-0512/2005.

38. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- jätta rahuldamata Iirimaa hagi, mille ese on direktiivi 2006/24 tühistamine, ning

- mõista kohtukulud välja Iirimaaalt.

#### IV. Menetlus Euroopa Kohtus

39. Euroopa Kohtu president andis 1. veebruaril 2007. aasta määrustega loa astuda hagejate nõuete toetuseks menetlusse Slovaki Vabariigile ning loa astuda kostjate nõuete toetuseks menetlusse Hispaania Kuningriigile, Madalmaade Kuningriigile, komisjonile ja Euroopa andmekaitseinspektorile.

I - 606

#### V. Poolte peamised argumendid

40. Iirimaa väidab, et EÜ artikli 95 valimine direktiivi 2006/24 õiguslikuks aluseks on ekslik. Nimetatud liikmesriigi arvates ei ole EÜ artikkel 95 ega ükski teine EÜ asutamislepingu artikkel sellele direktiivile sobiv õiguslik alus.

41. Iirimaa väidab eeskätt, et direktiivi 2006/24 ainus või teise võimalusena peamine või ülekaalukas eesmärk on hõlbustada raskete kuritegude, kaasa arvatud terrorismiaktide avastamist, uurimist ja kohtus menetlemist. Seega saab Iirimaa väitel kõnealuses direktiivis sätestatud meetmete ainus kehtiv õiguslik alus sisalduda EL lepingu VI jaotises, eeskätt EL artiklis 30, EL artikli 31 lõike 1 punktis c ja EL artikli 34 lõike 2 punktis b.

42. Iirimaa on seisukohal, et direktiivi 2006/24 põhjenduste (eelkõige põhjenduste 7–11 ja 21) ning olulisemate sätete (eelkõige artikli 1 lõike 1) uurimisest tuleneb, et EÜ artikli 95 kasutamine selle direktiivi õigusliku alusena on sobimatu. Nimetatud direktiiv on Iirimaa arvates nimelt selgelt suunatud raskete kuritegude vältimisele.

43. Selle liikmesriigi arvates on tõendatud, et EÜ artikli 95 alusel vastu võetud meetmete raskuskese peab olema siseriiklike õigusnormide ühtlustamine selleks, et parandada siseturu toimimist. Direktiivi 2006/24 sätted käsitlevad tema arvates raskete kuritegude vältimist ja ei ole suunatud siseturu võimalike häirete kõrvaldamisele.

44. Teise võimalusena, isegi kui Euroopa Kohus peaks vastupidi Iirimaa peamisele väitele otsustama, et direktiivi 2006/24 eesmärk on tõesti eeskätt konkurentsimoonutuste või siseturu takistuste vältimine, tuleks Iirimaa väitel käsitada seda eesmärki puhtalt kõrvalisena võrreldes peamise või ülekaaluka eesmärgiga, mis seisneb kuritegevuse vältimises.

45. Kõnealuse liikmesriigi arvates ei ole ühenduse seadusandjal õigust kasutada EÜ artikli 95 alusel vastu võetud muutvat direktiivi selleks, et lisada sätteid, mis ei kuulu esimese samba alusel ühendusele kuuluva pädevuse alla. Kohustused, mille eesmärk on tagada see, et andmed on kättesaadavad raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks, kuuluvad sellisesse valdkonda, mis saab olla üksnes EL lepingu VI jaotisel põhineva meetme ese. Sellise meetme vastuvõtmine ei mõjuta hageja väitel seega direktiivi 2002/58 sätteid EL artikli 47 tähenduses.

46. Lisaks väidab Iirimaa, et direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimeses taandes ja direktiivi 2002/58 artikli 1 lõikes 3 jäetakse nende direktiivide reguleerimisalast sõnaselgelt välja tegevus, mis jääb välja poole EÜ asutamislepingu reguleerimisala, ning tegevus, mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku ja riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas. Direktiivis 2006/24 ei olevat ühtegi sellist väljajätmist. Vastupidi – direktiivide 95/46 ja 2002/58 reguleerimisalast välja jäetud valdkonnad kuuluvad direktiivi 2006/24 reguleerimisalasse, nagu väidetavalt nähtub selgelt viimati nimetatud direktiivi artikli 1 lõike 1 sätetest. Isegi kui see ei kehti direktiivide 95/46 ja 2002/58 puhul, võib EÜ artikli 95 valiku direktiivi 2006/24 õiguslikuks aluseks vaidlustada seetõttu, et direktiiv hõlmab valdkondi, mis on varasemates direktiivides sõnaselgelt välja jäetud.

47. Asjaolu, et direktiiv 2006/24 ei sisalda sätteid juurdepääsu kohta andmetele raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks, ei ole otsustav ning ei takista Euroopa Kohtul järgida sama arutluskäiku, mis eespool viidatud kohtuotsuses parlament vs. nõukogu ja komisjon.

48. Ja lõpuks, seoses parlamendi nõudega, et võimaliku tühistava kohtuotsuse mõju oleks ajaliselt piiratud, väidab Iirimaa esiteks, et selline tühistamine ei tooks kaasa tõsiste

majanduslike tagasilöökide ohtu, ja teiseks, et õiguskindlus ei nõua direktiivi 2006/24 sätete kehtima jätmist vaatamata selle kehtetusele. Seega arvab Iirimaa, et ei ole sobiv, kui Euroopa Kohus piiraks ajaliselt võimaliku kõnealust direktiivi tühistava kohtuotsuse mõju.

49. Slovaki Vabariik toetab Iirimaa seisukohta. Ta leiab, et EÜ artiklit 95 ei saa kasutada direktiivi 2006/24 õigusliku alusena, kuivõrd direktiivi peamine eesmärk ei ole siseturu takistuste ja moonutuste kõrvaldamine. Selle direktiiviga ühtlustatakse isikuandmete säilitamine, minnes kaugemale kaubanduslikest eesmärkidest ja eesmärgil lihtsustada liikmesriikide tegevust kriminaalõiguse valdkonnas. Sel põhjusel ei saa direktiivi vastu võtta ühenduse pädevuste raames ja seda olenevata sellest, kas ühenduse õigusaktis sätestatakse või ei sätestata nende edastamine või muud moodi töötlemine õiguskaitseorganite poolt.

50. Selle liikmesriigi arvates viib isikuandmete säilitamine direktiivis 2006/24 nõutud ulatuses olulise sekkumiseni isikute õigusesse oma eraelu austamisele, mis on ette nähtud EIÕK artiklis 8. On kaheldav, et niivõrd oluline sekkumine võib olla õigustatav majanduslike põhjustega, käesoleval juhul siseturu parema toimimisega. Võttes väljaspool ühenduse pädevust vastu õigusakti, mille peamine ning varjamatu eesmärk on kuritegevuse ja terrorismi vältimine, kujutab see endast kõige

sobivamat lahendust, mis annab kõige sobivama õigustuse sekkumisele isikute õigusesse eraelu austamisele.

51. Erinevalt Iirimaast arvab Slovaki Vabariik, et direktiivi 2006/24 tühistamise korral oleks otstarbekas, et Euroopa Kohus peatab oma otsuse mõju asendava õigusakti vastuvõtmiseni.

52. Parlamendi arvates põhineb Iirimaa hagi direktiivi 2006/24 eesmärgi ja sisu ebaõigel hindamisel ning vääril arusaamisel ühenduse pädevusest esimese samba raames ning liidu pädevusest kolmanda samba ehk EL lepingu VI jaotise raames.

53. Parlament väidab, et hageja loeb direktiivi 2006/24 sätteid valikuliselt. Tema arvates täpsustavad direktiivi põhjendused 5 ja 6, et selle direktiivi peamine või ülekaalukas eesmärk on elektrooniliste sideteenuste siseturu takistuste kõrvaldamine, ning nimetatud direktiivi põhjendus 25 kinnitab, et juurdepääs säilitatud andmetele ja nende kasutamine ei kuulu ühenduse pädevusse.

54. Direktiivi 2006/24 artikli 3 lõige 1 kehtestab erandi direktiivi 2002/58 artiklitest 5, 6 ja 9, et kohustada elektrooniliste sideteenuste pakkujaid säilitama andmeid, mille nad varem pidid kustutama. Selline kehtivate kohustuste muudatus tuleb parlamendi väitel tingimata vastu võtta esimesest sambast tuleneva pädevuse alusel, kuna kolmandale sambale tugineva õigusakti kasutamine oleks vastuolus EL artikliga 47. Parlament märgib veel, et direktiivi 2006/24 peamiste sätete ehk selle artiklite 5–8 vaieldamatu eesmärk on säilitatavatele andmetele kohaldatavate tingimuste ühtlustamine.

55. Parlament märgib, et Ameerika Ühendriikides 11. septembril 2001 ning hiljem Madridis ja Londonis aset leidnud terrorirünnakute tõttu olid mõned liikmesriigid juba vastu võtnud või tahtsid vastu võtta vägagi erinevad eeskirjad andmete säilitamise kohta. Sellised erinevused oleksid parlamendi väitel võinud takistada isikuandmete vaba liikumist liikmesriikide vahel ning seega elektrooniliste sideteenuste osutamist.

56. Parlament on seisukohal, et andmete säilitamine toob asjaomaste ettevõtjate jaoks kaasa olulisi kulutusi ning erinevate õigusnormide olemasolu selles valdkonnas võib moonutada konkurentsi siseturul. Direktiivi 2006/24 peamine eesmärk on liikmesriikide poolt elektrooniliste sideteenuste pakkujatele andmete säilitamist puudutavas kehtestatud kohustuste ühtlustamine. Sellest tulenevalt kujutab EÜ artikkel 95 endast selle

direktiivi tarvis õiget õiguslikku alust. Parlament väidab, et kuritegevuse vältimisele omistatud tähtsus ei keela selle direktiivi alusena EÜ artikli 95 kasutamist. Vaatamata sellele, et kuritegevuse vältimine mõjutab selgelt direktiivis 2006/24 tehtud valikuid, ei muuda selline mõju vääraks EÜ artikli 95 valimist selle direktiivi õiguslikuks aluseks.

57. Parlament märgib veel, et direktiiv 2006/24 ei sisalda ühtegi sätet, mille eesmärk või tagajärg oleks säilitatavatele andmetele juurdepääsu või nende töötlemise võimaldamine õiguskaitse eesmärkidel; seda erinevalt liidetud kohtuasjadest, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus parlament vs. nõukogu ja komisjon, milles võimaldati kolmanda riigi õiguskaitseorganitele juurdepääs andmetele. Lisaks ei sisalda see direktiiv sätteid koostöö kohta õiguskaitseorganite vahel EL artikli 30 tähenduses või koostöö kohta kohtute vahel EL artikli 31 tähenduses. Kokkuvõtteks võib öelda, et kõnealune direktiiv ei sisalda ühtegi sätet, mida kohaldataks „tegevuse suhtes, mis on seotud [...] riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas” direktiivi 2002/58 artikli 1 lõike 3 tähenduses.

58. Parlament on seisukohal, et kuigi on tõsi, et teatud isiku isikuandmete säilitamine võib põhimõtteliselt endast kujutada sekkumist EIÕK artikli 8 tähenduses, võib selline sekkumine selle artikli kohaselt olla õigustatud ühiskondliku turvalisuse huvides või kuriteo

ärahoidmiseks. Sellist õigustatust tuleb eristada liidu õiguskorra raames õige õigusliku aluse valimisest – küsimusest, millel ei ole esimesega mingit seost.

ühtsuse tagamiseks vajalikud ühtsed eeskirjad.

59. Lõpuks arvab parlament, et kui Euroopa Kohus tühistab direktiivi 2006/24, tuleb selle mõju EÜ artikli 231 alusel jätta kehtima kuni seda asendava õigusakti vastuvõtmiseni. Sest ehkki hageja palub kõnealuse direktiivi tühistada, kuna see on võetud valel õiguslikul alusel, ei sea ta kahtluse alla selle sisu. Kõnealuse direktiivi mõju kehtima jätmist õigustab tema arvates õiguskindluse tagamise ja asjaomaste isikute huvide kaitse vajadus.

61. Nõukogu arvab lisaks, et ehkki vajadus võidelda kuritegevuse ja sealhulgas terrorismiga mõjutas oluliselt otsust muuta direktiivi 2002/58 artiklites 5, 6 ja 9 sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, ei tähenda see, et direktiivi 2006/24 ei oleks tulnud vastu võtta EÜ artikli 95 alusel. EL artikkel 30, EL artikkel 31, EL artikkel 34 ega ükski muu EL lepingu artikkel ei saa olla aluseks õigusaktile, millega muudetakse ettevõtjatele direktiivis 2002/58 kehtestatud kohustusi, ilma et rikutaks EL artiklit 47.

60. Nõukogu väidab, et direktiivi 2002/58 vastuvõtmisele järgnenud aastate vältel muutis riiklikke õiguskaitseorganeid järjest murelikumaks elektrooniliste sideteenuste valdkonna uuenduste kasutamine kuritegelikel eesmärkidel. Sellest uuest probleemist tingituna hakkasid liikmesriigid võtma meetmeid, et takistada elektroonilise sidega seotud andmete kustutamist ning tagada nende kättesaadavus õiguskaitseorganitele. Kõnealused meetmed olid aga erinevad ning hakkasid nõukogu väitel takistama siseturu häireteta toimimist. Direktiivi 2006/24 põhjendused 5 ja 6 on selles osas sõnaselged. Tekkinud olukorras tuli ühenduse seadusandjal kehtestada täpsed ja ühtsed tingimused, mida teenuse pakkujad peavad täitma seoses direktiivi artiklis 5 nimetatud isikuandmete kustutamise või säilitamisega, kindlustades seega ühenduses siseturu

62. Lisaks EL artiklis 47 sätestatud piirangutele ei saa nõukogu arvates direktiivi 2006/24 reguleerimisalasse kuulavas valdkonnas õigusakti vastu võtta EL lepingu VI jaotise alusel, kuna selles direktiivis ei käsitleta vähemalgi määral koostöö korraldamist eelkõige politsei-, tolli- ja õiguskaitseorganite vahel ega liikmesriikide kriminaalõigusnormide ühtlustamist.

63. Nõukogu lisab, et EIÕK artikliga 8 kaitstud õigused ei ole absoluutsed ja neid võib piirata kõnealuse artikli lõikes 2 ette



nähtud tingimustel. Andmete säilitamine direktiivis 2006/24 ette nähtud viisil teenib õigustatud üldisi huve, mida on tunnustatud EIÖK artikli 8 lõikes 2, ning on seega asjakohane vahend selliste huvide kaitsmiseks.

64. Hispaania Kuningriik ja Madalmaade Kuningriik toetavad parlamenti ja nõukogu, esitades Euroopa Kohtule argumendid, mille sisu on põhimõtteliselt sama kui kostjate esitatutel.

65. Komisjon tuletab meelde, et enne direktiivi 2006/24 vastuvõtmist olid mitu liikmesriiki võtnud direktiivi 2002/58 artikli 15 lõike 1 alusel siseriiklike meetmeid andmete säilitamise valdkonnas. Komisjon rõhutab, et kõnealuste meetmete vahel oli ulatuslikke erinevusi. Näiteks kõikus andmete säilitamistähtaeg kolmest kuust Madalmaades nelja aastani Iirimaa. Andmete säilitamisega seotud kohustused toovad komisjoni väitel teenuse pakkujatele kaasa märkimisväärseid majanduslikke tagajärgi. Erinevused kõnealuste kohustuste vahel võivad kaasa tuua moonutusi siseturul. Seega oli direktiivi 2006/24 vastuvõtmine EÜ artikli 95 alusel komisjoni arvates õiguspärane.

66. Kõnealune direktiiv piirab ühenduse tasandil ühtlustatud viisil direktiivis 2002/58

ette nähtud kohustusi. Kuna viimati nimetatud direktiiv põhineb EÜ artiklil 95, peaks ka seda muutev direktiiv 2006/24 põhinema EÜ asutamislepingu samal artiklil.

67. Lisaks tuleb komisjoni hinnangul vastupidi Iirimaa väidetest nähtuvale vaadelda direktiivi 2006/24 kui direktiividega 95/46 ja 2002/58 kehtestatud õiguslikku raamistikku kuuluvat andmekaitsevahendit. Andmekaitse seisukohast tuleks eelkõige eristada sellist andmete töötlemist, mis erandiklausli alusel ei kuulu ühenduse õiguse reguleerimisalasse, ja sellist töötlemist, millele kohaldatakse ühenduse õigust, kuid mida võib teatud määral põhjendatult ja proportsionaalselt piirata piiramisklausli alusel.

68. Direktiivi 95/46 artikli 3 lõikes 2 ja direktiivi 2002/58 artikli 1 lõikes 3 jäetakse kõnealuste direktiivide reguleerimisalast küll välja muu hulgas riigi tegevus kriminaalõiguse valdkonnas. Direktiivis 2006/24 aga ei käsitleta riigi tegevust kui sellist, vaid andmete töötlemist telekommunikatsiooni ettevõtjate poolt turustamisesmärgidel, mis on seotud elektrooniliste sideteenuste pakkumisega avalikus sidevõrgus. Selline tegevus kuulub selgelt ühenduse õiguse ning eelkõige direktiivide 95/46 ja 2002/58 reguleerimisalasse.

69. Ja veel – kui liikmesriigi võimalus piirata andmekaitse valdkonnas kehtivate õiguste ulatust raskete kuritegude uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil oleks tõepoolest küsimus, mis ei kuulu ühenduse õiguse reguleerimisalasse, siis oleksid direktiivi 95/46 artikli 13 lõige 1 ja direktiivi 2002/58 artikli 15 lõige 1 üleliigsed ning neil ei oleks seega mingit kasulikkust mõju direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 ja direktiivi 2002/58 artikli 1 lõike 3 suhtes.

70. Lõpuks väidab komisjon, et raskete kuritegude uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise mainimine direktiivi 2006/24 artikli 1 lõikes 1 tuleneb ühenduse õigusest, kuna sellega viidatakse kõnealuse direktiiviga isikuandmete kaitse valdkonnas sätestatud isikute õiguste piiramise õiguspärasele eesmärgile. See viide on vajalik nii direktiivide 95/46 ja 2002/58 nõuete täitmiseks kui ka EIÖK artikli 8 täitmiseks.

71. Euroopa andmekaitseinspektor püüab aga oma argumentatsiooniga tõendada eeskätt õigusliku aluse valiku mõju ühenduse isikuandmete kaitse süsteemile. Euroopa andmekaitseinspektor väidab, et kui EÜ asutamisleping ei saaks olla direktiivi 2006/24 õiguslik alus, siis ei kaitseks ühenduse õiguse andmekaitsetsätted kodanikke juhul, kui nende isikuandmete töötlemine lihtsustaks kuritegevuse ennetamist ja selle vastu võitlemist. Sellisel juhul kohaldataks ühenduse õiguse alusel eelkõige direktiividest 95/46 ja 2002/58 tulenevat üldist andmekaitsekorda

andmete töötlemisele turustamise eesmärkidel, kuid mitte samade andmete töötlemisele õiguskaitse eesmärkidel. Sellest tulenevalt peaksid teenuse pakkujad tegema keerukaid eristusi ning see alandaks asjaomaste isikute kaitse taset. Sellist olukorda tuleks vältida. Vajadus ühtsuse järele õigustab direktiivi 2006/24 vastuvõtmist EÜ asutamislepingu alusel.

## VI. Hinnang

72. Selleks et tõmmata õigusliku aluse valikut puudutavates kohtumenetlustes piir ühenduse seadusandja ja Euroopa Liidu seadusandja tegevusvaldkondade vahele, on Euroopa Kohus täpsustanud EL artiklile 47 omistatavat ulatust; nimetatud säte seab piiri ühenduse õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahele.

73. Meenutan siinkohal, et vastavalt EL artiklile 47 ei mõjuta ükski Euroopa Liidu lepingu sätetest ühtki EÜ asutamislepingu sätet. Sama nõue sisaldub ka EL artikli 29 esimeses lõigus, mis juhatab sisse selle lepingu politseikoostööd ja õiguslast koostööd kriminaalasjades käsitleva VI jaotise.

74. Kuivõrd Euroopa Kohus peab tagama, et EÜ asutamislepingu ja EL lepingu valdkonnad oleksid omavahel liigendatud vastavalt EL artiklis 47 ette nähtud põhimõttele, on tema ülesanne jälgida, et õigusaktid, mis ühe poole väitel tuginevad EL lepingu V või VI jaotisele, ei tungiks EÜ asutamislepingu sätetega ühendusele antud pädevusalale.<sup>10</sup>

75. Selles kontekstis tuleb arvata, et ühendusele EÜ asutamislepinguga antud pädevust on mõjutatud EL artikli 47 mõttes niipea, kui EL lepingu alusel vastu võetud õigusakti sätteid oleks saanud vastu võtta mõne EÜ asutamislepingu artikli alusel.<sup>11</sup> Euroopa Kohtu väitel on EL artikliga 47 seega soovitud vastavalt EL artikli 2 viiendale taandele ja EL artikli 3 esimesele lõigule säilitada ja arendada *acquis communautaire*'i.<sup>12</sup>

76. Selleks et määrata kindlaks, kas EL lepingu alusel vastu võetud õigusakti oleks võinud vastu võtta EÜ asutamislepingu alusel, uurib Euroopa Kohus, kas kõnealuse õigusakti peamine eesmärk lähtuvalt nii selle eesmärgist kui ka sisust on EÜ asutamislepingu alusel ühenduse pädevusalasse kuuluva poliitika rakendamine.<sup>13</sup> Euroopa Kohus kohaldab nii oma väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt peab õigusakti õigusliku aluse valik

põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige selle õigusakti eesmärk ja sisu.<sup>14</sup>

77. Käesolevas kohtuasjas ei ole küsimus küll selles, kas EL lepingu alusel vastu võetud õigusakti oleks saanud vastu võtta EÜ asutamislepingu alusel, vaid selles, kas õigusakt võeti EÜ asutamislepingu alusel vastu õigustatult või oleks see tulnud vastu võtta EL lepingu alusel, nagu väidab hageja. Küsimuse lahendamise meetod on aga sama. Tuleb uurida, kas kõnealuse meetme raskuskeset arvestades oleks EL artikkel 47 lubanud võtta selle õigusakti vastu EL lepingu alusel.

78. Käesolevas kohtuasjas tuleb seega välja selgitada, kas Iirimaa väide, mille kohaselt oleks direktiiv 2006/24 tulnud vastu võtta EL artikli 30, EL artikli 31 lõike 1 punkti c ja EL artikli 34 lõike 2 punkti b alusel, on koosõlas EL artiklis 47 sätestatuga. Teiste sõnadega, kas kõnealuses direktiivis sisalduvate meetmete vastuvõtmine EL lepingu alusel oleks rikkunud EL artiklit 47? Sellele küsimusele vastuse leidmiseks tuleb kõigepealt kontrollida, kas direktiiv 2006/24 kuulub lähtuvalt oma eesmärgist ja sisust EÜ artikli 95 reguleerimisalasse.

10 – Vt selle kohta eespool viidatud 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punkt 33 ja viidatud kohtupraktika).

11 – *Ibidem* (punkt 58 ja viidatud kohtupraktika).

12 – *Ibidem* (punkt 59).

13 – *Ibidem* (punkt 60).

14 – Eespool viidatud 23. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (punkt 61).

79. Seoses EÜ artikli 95 kasutamisega ühenduse õigusakti õigusliku alusena tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kuigi üksnes sellest, et siseriiklike õigusnormide vahel esinevad erinevused, ei piisa sellele artiklile tuginemise põhjendamiseks, tuleb asuda teist-sugusele seisukohale olukorras, kus erinevused liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel võivad kahjustada põhivabadusi ja mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist.<sup>15</sup> Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kuigi õigusliku alusena EÜ artiklile 95 tuginemine on võimalik siis, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, peab selliste takistuste tekkimine olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine.<sup>16</sup> Lõppkokkuvõttes omab EÜ artiklile 95 õigusliku alusena tuginemise õigustamisel tähtsust see, et selle alusel vastu võetud õigusakti tegelik eesmärk oleks parandada siseturu rajamise ja toimimise tingimusi.<sup>17</sup>

80. Direktiivi 2006/24 vastuvõtmine EÜ artikli 95 alusel näib minu arvates vastavat Euroopa Kohtu selliselt sätestatud nõuetele.

81. Kõnealuse direktiivi põhjendustest 4–6 nähtub selgelt, et ühenduse seadusandja

lähtus nendingust, et olemas on õiguslikud ja tehnilised erinevused siseriiklike sätete vahel, mis käsitlevad andmete säilitamist teenuse pakkujate poolt. Mitu liikmesriiki olid direktiivi 2002/58 artikli 15 lõikes 1 sätestatud võimalust kasutades võtnud vastu õigusaktid, mis käsitlevad andmete säilitamist teenuse pakkujate poolt kuritegude ennetamiseks, uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks. Kuid kõnealused siseriiklikud sätted erinesid märkimisväärselt eelkõige nõutavate säilitamistähtaegade ja säilitatavate andmete liikide poolest.<sup>18</sup>

82. Sellised erinevused võisid seega tekitada vajaduse ühtlustada siseriiklike sätteid, mis käsitlevad üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate kohustusi andmete säilitamise valdkonnas.

83. Siiski tuleb kontrollida, kas need tuvas-tatud erinevused oleksid võinud tõepoolest mõjutada siseturu rajamist ja toimimist nii, et ühenduse seadusandja võis direktiivis 2006/24 sisalduvat meetmed võtta EÜ artiklile 95 tuginedes.

15 – 12. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-380/03: Saksamaa vs. parlament ja nõukogu (EKL 2006, lk I-11573, punkt 37 ja viidatud kohtupraktika).

16 – *Ibidem* (punkt 38 ja viidatud kohtupraktika).

17 – *Ibidem* (punkt 80 ja viidatud kohtupraktika).

18 – Vt selle kohta parlamendi esitatud vastureplüügi lisa 1 ning komisjoni 21. septembri 2005. aasta töödokument, mis on lisatud direktiivi ettepanekule [SEK(2005) 1131, punkt 1.4].

84. Eespool öelduga seoses on oluline märkida, et andmete säilitamine toob elektrooniliste sideteenuste pakkujatele kaasa märkimisväärseid rahalisi kulutusi, mis on proportsionaalsed säilitatavate andmete hulga ja säilitamistähtjaga.<sup>19</sup> Kõnealused kulutused ei ole seotud mitte ainult andmete turvalise säilitamise ja arhiveerimise tehnoloogia ajakohastamisega, vaid ka andmete säilitamist võimaldavate süsteemide hooldamise ja kasutamise.

85. Eelnevast järeldub, et kui ühtlustamist ei toimu, on elektrooniliste sideteenuste pakkuja kulutused, mis kaasnevad andmete säilitamisega, erinevad olenevalt liikmesriigist, kus ta soovib kõnealuseid teenuseid pakkuda. Sellised erinevused võivad osutada takistuseks elektrooniliste sideteenuste vabale liikumisele liikmesriikide vahel ning takistada seega elektroonilise side siseturu rajamist ja toimimist. Eriti võivad need pidurdada infoühiskonnas pidevalt esilekerkivate uute elektrooniliste sideteenuste piiriülest arengut. Samuti võivad need moonutada elektroonilise side turul tegutsevate ettevõtjate vahelist konkurentsi.

86. Direktiivi 2006/24 põhjendusest 6 nähtub selgelt, et liikmesriikide siseriiklike sätete

19 – Vt eelkõige eespool viidatud komisjoni 21. septembri 2005. aasta töödokumendis esitatud hinnangud (punkt 4.3.4).

sellised erinevused „on takistuseks elektrooniliste sideteenuste siseturul; teenuse pakkujatele seatakse erinevaid nõudmisi olenevalt säilitatavate liiklus- või asukohaandmete liigist, säilitamistingimustest ja säilitamistähtsusest”.

87. Kuna direktiiv 2006/24 ühtlustab liikmesriikide õigusnorme järgmistes valdkondades: kohustus andmeid säilitada (artikkel 3), säilitatavate andmete liigid (artikkel 5), andmete säilitamistähtaeg (artikkel 6) ning andmekaitse ja andmete turvalisus (artikkel 7), siis arvan, et see soodustab elektrooniliste sideteenuste siseturu arengut, kehtestades teenuste pakkujatele ühtsed nõuded.

88. Lisan, et andmete säilitamist käsitlevate liikmesriikide õigusnormide erinevuste mõju siseturu toimimisele on võetud arvesse ka direktiivi 2006/24 artikli 12 lõikes 2. Kui komisjon hindab riiklikke meetmeid, millega eriolukorras ja piiratud ajavahemikuks pikendatakse andmete maksimaalset säilitusaega, peab ta kontrollima, kas need kujutavad või ei

kujuta endast omavolilist diskrimineerimist või varjatud kaubanduspiirangut liikmesriikide vahel ja kas need võivad kujuneda siseturu toimimist takistavaks või mitte.

89. Neid asjaolusid arvestades tundub mulle, et ühenduse seadusandja sekkumine EÜ artikli 95 alusel on põhjendatud.

90. Iirimaa, keda toetab Slovaki Vabariik, on aga vastupidisel arvamusel, s.t et direktiiv 2006/24 ei saa põhineda EÜ artiklil 95, kuna siseturu rajamine ja toimimine ei ole selle raskuskese. Kõnealuse direktiivi ainuke või vähemalt peamine eesmärk olevat raskete kuritegude uurimine, avastamine ja kohtus menetlemine. Iirimaa viitab oma väidete kinnituseks mitmele kõnealuse direktiivi sättele, milles tõepoolest rõhutatakse seda eesmärki.

91. Toon selliste sätete näiteks direktiivi 2006/24 põhjenduse 11, mille kohaselt – tuletan meelde – „[v]õttes arvesse liiklus- või asukohaandmete tähtsust kuritegude uuri-

misel, avastamisel ja kohtus menetlemisel, mida näitavad uurimused ja kinnitab mitmete liikmesriikide praktiline kogemus, on vaja Euroopa tasandil tagada elektrooniliste sideteenuste pakkujate üldkasutatava elektroonilise sideteenuse või üldkasutatava võrguteenuse pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamine teatud ajavahemiku jooksul vastavalt käesolevas direktiivis sätestatud tingimustele”. Kõnealuse direktiivi artikli 1 lõikes 1 on samuti sätestatud, et „[k]äesoleva direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide sätteid, mis käsitlevad üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate kohustusi säilitada teatavaid andmeid, mida nad loovad või töötlevad, et need oleksid kättesaadavad iga liikmesriigi riiklikus õiguses määratletud raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks”.

92. Käesoleva menetluse käigus ei ole keegi vaidlustanud ja minu arvates ei saagi vaidlustada seda, et elektrooniliste sideteenuste pakkujatele on kehtestatud andmete säilitamise kohustus selleks, et lihtsustada raskete kuritegude uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist. Kahtlemata soovis ühenduse seadusandja elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate loodud või töödeldud liiklus- ja asukohaandmete säilitamise kohustust üldiseks muuta sellepärast, et andmete säilitamine on tõhus uurimisvahend liikmesriikide õiguskaitseorganite läbi viidavate uurimiste puhul, eriti juhul, kui on tegemist organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga.

93. Ühenduse seadusandja soovis sellega minna kaugemale direktiivi 2002/58 artikli 15 lõikes 1 sätestatust. Meenutagem, et kõnealune säte andis liikmesriikidele võimaluse „võtta seadusandlikke meetmeid, millega piiratakse käesoleva direktiivi artiklites 5 ja 6, artikli 8 lõigetes 1, 2, 3 ja 4 ning artiklis 9 sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, kui selline piiramine on vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne abinõu selleks, et kaitsta direktiivi 95/46/EÜ artikli 13 lõikes 1 nimetatud riiklikku julgeolekut (s.t riigi julgeolekut), riigikaitset, avalikku korda, kriminaalkuritegude või elektroonilise sidesüsteemi volitamata kasutamise ennetamist, uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist. Selleks võivad liikmesriigid muu hulgas võtta seadusandlikke meetmeid, millega nähakse ette andmete säilitamine piiratud aja jooksul käesolevas lõikes sätestatud põhjustel.” Direktiivi 2006/24 vastuvõtmisega tahtis ühenduse seadusandja minna kaugemale, esiteks muutes selle liikmesriikidele antud võimaluse kohustuseks kehtestada andmete säilitamise nõue ning teiseks ühtlustades säilitatavate andmete liigid ja nende säilitamistähtjad.

94. Direktiivi 2002/58 artikli 15 lõikes 1 nimetatud põhjustest jättis ühenduse seadusandja alles vaid selle, mis käsitleb raskete kuritegude uurimist, avastamist ja kohtus menetlemist. Nii tõi ta esile direktiiviga 2006/24 isikuandmete kaitse valdkonnas sätestatavate isikute õiguste piiramise õiguspärase eesmärgi. Kõnealuse direktiivi omapära seisneb selles, et seda tuleb vaadelda kui ühenduse seadusandja poolt järk-järgult kehtestatud isikuandmete kaitse süsteemi osa. Kuna kõnealune direktiiv sätestab erandi teatavatest direktiivis 2002/58 ette nähtud

kaitsemeetmetest, oli ühenduse seadusandjal tingimata vaja mainida sellist üldise huvi eesmärki, et põhjendada vajadust võtta vastu andmete säilitamist käsitlev õigusakt arvestades EIÕK artikli 8 nõuetega.

95. Kuid kas see, et mainitakse sellist ajendit, millega õigustatakse sekkumist isikute õigusesse eraelu austamisele, mida kaitseb EIÕK artikkel 8, ja kinnitus, et andmete säilitamine kujutab endast tõhusat uurimisvahendit, mis aitab kaasa raskete kuritegude uurimisele, avastamisele ja kohtus menetlemisele, tähendab, et EÜ artiklit 95 ei saa kasutada sellise ühenduse õigusakti nagu direktiiv 2006/24 õigusliku alusena?

96. Mina nii ei arva, ja seda järgmistel põhjustel.

97. Esiteks on Euroopa Kohtul juba olnud juhust väljendada seisukohta, et kui EÜ artik-

lile 95 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, ei saa ühenduse seadusandjat takistada sellele õiguslikule alusele tuginemast põhjendusel, et avalik huvi on valikute tegemisel määrav faktor.<sup>20</sup> Ei tohi ka unustada, et EÜ artikli 95 lõige 3 nõuab sõnaselgelt, et ühtlustamisel võetaks arvesse teatavat hulka ülekaalukaid üldisest huvist tulenevaid nõudeid ning et nende puhul oleks tagatud kõrgetasemeline kaitse.<sup>21</sup> Toon esile, et nende nõuete hulgas on ka ohutus. Arvan, et selline õigusakt nagu direktiiv 2006/24, mis ühtlustab teatavate andmete säilitamisega seotud tingimused raskete kuritegude uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil, aitab täita nõuet tagada ohutuse kõrge tase siseturul. Olen seega arvamisel, et EÜ artikli 95 lõige 3 lubab võtta liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine ning millel on ühtlasi selline üldise huvi eesmärk nagu ohutuse kõrge taseme tagamine ühenduses.

98. Teiseks ja vastupidi Iirimaa väidetele olen arvamisel, et ainuüksi sellest, et õigusakti eesmärk on aidata kaasa raskete kuritegude uurimisele, avastamisele ja kohtus menetlemisele, ei piisa õigusakti üleviimiseks esimesest sambast kolmandasse sambasse. Teisisõnu ei ole sellise eesmärgi olemasolu minu arvates piisav alus, et määratleda õigusakti kuulumine „politseikoostöö ja õiguslase

koostöö kriminaalasjades” valdkonda EL lepingu VI jaotise tähenduses.

99. EL artiklist 29 tuleneb, et ilma et see piiraks ühenduse volitusi, saavutatakse liidu eesmärk tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal kuritegevuse vältimisega ja selle vastu võitlemisega kolmel viisil. See tähendab esiteks liikmesriikide politsei- ja tolliasutuste ning muude pädevate asutuste vahelist tihedamat koostööd nii vahetult kui ka Euroopa Politsei ameti (Europol) kaudu vastavalt EL artikli 30 ja EL artikli 32 sätetele. Teiseks tähendab see liikmesriikide kohtute ja muude pädevate asutuste vahelist tihedamat koostööd vastavalt EL artikli 31 ja EL artikli 32 sätetele, sealhulgas koostööd Euroopa õiguslase koostöö üksuse (Eurojust) kaudu. Kolmandaks tähendab see vajaduse korral liikmesriikide kriminaalõigusnormide ühtlustamist vastavalt EL artikli 31 punkti e sätetele.

100. Arvan, et elektrooniliste sideteenuste pakkumise raames loodud või töödeldud andmete säilitamise kohustus ei vasta ühelegi nimetatud kolmest tegevusvaldkonnast. Seega ei ole kõnealusel kohustusel omadusi, mille alusel lugeda seda kuuluvaks EL lepingu VI jaotise reguleerimisalasse.

20 – Vt selle kohta rahvatervise valdkonnas eespool viidatud kohtuotsus Saksamaa vs. parlament ja nõukogu (punkt 39 ja viidatud kohtupraktika).

21 – *Ibidem* (punkt 40 ja viidatud kohtupraktika).



101. Raskete kuritegude uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil on muidugi kriminaalõiguslik varjund, mis tekitab tahtmise paigutada kõik seda eesmärki taotlevad õigusaktid kolmandasse sambasse. Selline tendents tooks aga endaga kaasa EL lepingu VI jaotise reguleerimisala liigse laiendamise, sest nagu ma juba mainisin, ei piirdu VI jaotis eesmärgi sätestamisega, vaid selles loetletakse ka tegevusvaldkonnad, mis täpsemalt kuuluvad mõiste „politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades” alla kõnealuse jaotise tähenduses.

102. Sellega seoses mainin, et direktiivis 2006/24 ette nähtud meetmed ei hõlma mingisugust liikmesriikide õiguskaitseseorganisatsioonide otsust sekkumist. Sätestatud on vaid, et üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujad peavad säilitama andmed, mida nad loovad või töötlevad asjaomaste sideteenuste pakkimise käigus, s.t vaid need andmed, mis on tihedalt seotud kõnealuste pakkujate majandustegevusega.

103. Kokkuvõttes sisaldab direktiiv 2006/24 meetmeid, mis eelnevad võimalikule politseikoostööle ja õiguslasele koostööle kriminaalasjades. Kõnealune direktiiv ei ühtlusta kriminaalasjades pädevate riiklike asutuste juurdepääsu andmetele ega ka kõnealuste andmete kasutamist ja andmete vahetamist

selliste asutuste vahel näiteks kriminaaljuurdluste raames. Need küsimused, mis minu arvates kuuluvad EL lepingu VI jaotise valdkonda, on õigustatult direktiivi 2006/24 sätestest välja jäetud.<sup>22</sup>

104. Kõnealuse direktiivi põhjenduses 25 on ka sõnaselgelt sätestatud, et direktiiv „ei piira liikmesriikide volitusi võtta vastu õigusakte, mis käsitlevad nende poolt määratud siseriiklike asutuste õigust andmetele juurde pääseda ja neid kasutada. *Küsimused, mis puudutavad siseriiklike asutuste juurdepääsu käesoleva direktiivi kohaselt säilitatud andmetele tegevuste jaoks, mida nimetatakse direktiivi 95/46/EÜ artikli 3 lõike 2 esimeses taandes, ei kuulu ühenduse õiguse reguleerimisalasse. Siiski võivad need kuuluda siseriikliku õiguse või Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohase tegevuse alla*”<sup>[23]</sup>. Ainus andmetele juurdepääsuga seotud nõue, mida ühenduse seadusandja on soovinud rõhutada ning mis sarnaneb rohkem hoiatuse kui ühtlustamisega, on esitatud direktiivi 2006/24 artiklis 4, mis sätestab, et „[l]iikmesriigid võtavad vastu meetmed, millega tagatakse, et käesoleva direktiivi kohaselt säilitatud andmeid antakse ainult pädevatele siseriiklikele asutustele, konkreetsetel juhtudel ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele. Menetluse, mida tuleb järgida, ja tingimused, mis peavad olema täidetud säilitatud andmetele juurdepääsu saamiseks vastavalt vajaduse ja proportsionaalsuse nõuetele, määratleb iga liikmesriik

22 – Kriminaalasjades pädevate asutuste võimalusi teabega tutvuda ning seda kasutada ja vahetada käsitlevate raamotuste ettepanekute hulgas vt eelkõige nõukogu 12. oktoobri 2005. aasta ettepanek: nõukogu raamotsus teabevahetuse kohta vastavalt kättesaadavuse põhimõttele [KOM(2005) 490 (lõplik)], samuti nõukogu 6. novembri 2007. aasta ettepanek: nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta õiguskaitses eesmärkidel [KOM(2007) 654 (lõplik)].

23 – Kohtujuristi kursivi.

siseriiklikus õiguses vastavalt asjakohastele sätetele Euroopa Liidu õiguses või rahvusvahelises avalikus õiguses ning eriti [EIÖK-s], nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda tõlgendab.”

105. Arvan, et piiri ühenduse sambasse kuuluvate meetmete ja selliste meetmete vahele, mis tuleb võtta EL lepingu VI jaotise raames, võib tõmmata järgmiselt.

106. Ühenduse sambasse kuuluvad meetmed, millega ühtlustatakse tingimused, mille esinemisel sideteenuste pakkujad peavad säilitama oma majandustegevuse raames loodud või töödeldud liiklus- ja asukohaandmed. Selline andmete säilitamisega seotud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine vähendab elektrooniliste sideteenuste siseturu arengu takistuste ohtu, kehtestades operaatoritele ühtsed nõuded. Asjaolu, et ühenduse seadusandja pidas vajalikuks sätestada andmete säilitamise kohustuse seetõttu, et see on tõhus vahend raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks, ei ole piisav, et arvata selline meede välja ühenduse sambast, kuna kõnealust ülekaalukat üldise huvi nõuet võib arvesse võtta EÜ artikli 95 alusel vastu võetud ühtlustamise meetme puhul. Lisaks on sellise ülekaaluka üldise huvi nõude nimetamine vältimatu, et põhjendada ühenduse seadus-

andja sekkumist elektrooniliste sideteenuste kasutajate õigusesse eraelu austamisele.

107. Kolmandasse sambasse kuuluvad aga meetmed, millega ühtlustatakse tingimused, mille esinemisel on kriminaalasjades pädevatel siseriiklikel asutustel juurdepääs säilitatud andmetele ning nad saavad neid kasutada ja vahetada oma ülesannete täitmiseks. Selliste asutuste otsesed seosed eraõiguslike ettevõtjatega ja viimaste kohustus edastada neile andmeid õiguskaitse eesmärkidel kuuluvad seega minu arvates „politseikoostöö ja õiguslase koostöö kriminaalasjades” valdkonda EL lepingu VI jaotise tähenduses. Just selles etapis muutuvad eraõiguslike ettevõtjate osalus õiguskaitseprotsessis ja nende koostöö kõnealuses valdkonnas pädevate siseriiklike asutustega konkreetseks ja kindlaks.

108. Sellist piiritõmbamist saab kindlasti kritiseerida ning see võib tunduda mõneti kunstlik. Olen nõus, et kogu probleemistikku, mis on seotud elektrooniliste sideteenuste pakkujate poolt andmete säilitamisega ning kõnealuste teenusepakkujate ja kriminaalasjades pädevate siseriiklike asutuste koostööd käsitlevate üksikasjalike eeskirjadega, oleks palju sobivam käsitleda ühes õigusaktis, mis tagaks nimetatud kahe aspekti sidususe. Ehkki seda võib kahetseda, tingib kolmele sambale tuginev konstitutsiooniline ülesehitus siiski

tegevusvaldkondade eraldamise. Selles kontekstis on esmatähtis tagada õiguskindlus, selgitades võimaluste piires eri sammastesse kuuluvate tegevusvaldkondade vahelist piiri.

109. Arvan, et käesolevas ettepanekus esitatud analüüs ei ole vastuolus Euroopa Kohtu otsusega eespool viidatud kohtuasjas parlament vs. nõukogu ja komisjon. Vastupidi, see võimaldab täpsustada ulatust, mis minu arvates tuleb omistada nimetatud kohtuotsusele.

110. Meenutagem, et nimetatud kohtuotsuse aluseks olnud asjas palus parlament esiteks tühistada nõukogu 17. mai 2004. aasta otsuse 2004/496/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse ja Ameerika Ühendriikide vahelise lepingu sõlmimist lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete töötlemise ja edastamise kohta Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi Tolli- ja Piirivalvebüroole,<sup>24</sup> ja teiseks komisjoni 14. mai 2004. aasta otsuse 2004/535/EÜ Ameerika Ühendriikide Tolli- ja Piirivalveametile edastatavates reisijaregistrites sisalduvate lennureisijate isikuandmete piisava kaitse kohta.<sup>25</sup>

111. Kõnealuses kohtuotsuses uuris Euroopa Kohus kõigepealt piisava kaitse otsuse seaduslikkust vastavalt direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimesele taandele. Meenutan, et see säte jätab kõnealuse direktiivi reguleerimisalast välja isikuandmete töötlemise, „kui see toimub sellise tegevuse käigus, mis jääb väljapoole ühenduse õigust, nagu näiteks Euroopa Liidu lepingu V ja VI jaotises osutatud tegevused, ja igal juhul sellise töötlemise [...], mis on seotud avaliku korra, riigikaitse, riigi julgeoleku (sealhulgas riigi majanduslik heaolu, kui töötlemine on seotud riigi julgeoleku küsimustega) ja riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas”.

112. Euroopa Kohtu hinnangul kujutas reisijaregistrites sisalduvate isikuandmete (edaspidi „PNR-andmed”) edastamine Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi Tolli- ja Piirivalveametile (edaspidi „CBP”) endast töötlemist, mille eesmärgiks on riigi julgeolek ja riigi toimingud kriminaalõiguse valdkonnas. Euroopa Kohus rõhutas, et piisava kaitse otsus ei puudutanud mitte teenuse osutamiseks vajalikku andmetöötlust, vaid andmetöötlust, mida peetakse vajalikuks riigi julgeoleku tagamiseks ning õiguskaitse eesmärkidel. Lisaks, ehkki 6. novembri 2003. aasta otsusest kohtuasjas Lindqvist<sup>26</sup> tuleneb, et direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimeses taandes näitena toodud tegevused kujutavad endast igal juhul toiminguid, mis on iseloomulikud riigile või riigi ametiasutustele ega ole omased eraisikute tegevusvaldkondadele, ei järeldu sellest Euroopa Kohtu arvates

24 – ELT L 183, lk 83, edaspidi „nõukogu otsus”.

25 – ELT L 235, lk 11, edaspidi „piisava kaitse otsus”.

26 – Kohtuasi C-101/01, EKL 2003, lk I-12971.

sellegipoollest, et kuna eraõiguslikud ettevõtjad kogusid PNR-andmeid kommertseesmärgil ning just nemad korraldavad nende edastamist kolmandasse riiki, siis ei kuulu kõnealune edastamine viidatud sätte kohaldamisalasse. Euroopa Kohus märgib, et edastamine toimub sellises ametivõimude poolt loodud raamistikus, mille eesmärk on tagada riigi julgeolek.

113. Euroopa Kohus järeldas sellest, et piisava kaitse otsus puudutab isikuandmete töötlemist direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimese taande mõttes ning ei kuulu seega kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse. Euroopa Kohtu arvates tuli järelikult piisava kaitse otsus tühistada.

114. Seejärel, kontrollides nõukogu otsuse seaduslikkust, võttis Euroopa Kohus seisukoha vaid väite suhtes, mis tugines EÜ artikli 95 ebaõigele kasutamisele kõnealuse otsuse õigusliku alusena. Euroopa Kohtu hinnangul ei anna EÜ artikkel 95 koosloetuna direktiivi 95/46 artikliga 25 ühendusele pädevust sõlmida lepingut Euroopa Ühenduse ja Ameerika Ühendriikide vahel lennuettevõtjate poolt reisijate isikuandmete töötlemise ja edastamise kohta Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi Tolli- ja Piirivalveametile (edaspidi „leping“), mis kõnealuse

otsusega ühenduse nimel heaks kiideti.<sup>27</sup> Selle hinnangu toetuseks rõhutas Euroopa Kohus, et leping käsitleb sama andmeedastust, mis piisava kaitse otsuski, seega sellist andmetöötlust, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse. Euroopa Kohus järeldas sellest, et nõukogu otsust ei saanud kehtivalt vastu võtta EÜ artikli 95 alusel.

115. Iirimaa viitab eespool viidatud kohtuotsusele parlament vs. nõukogu ja komisjon, et toetada oma käesolevas kohtuasjas esitatud väidet, mille kohaselt sisuliselt oleks direktiiv 2006/24 tulnud vastu võtta EL lepingu VI jaotise alusel, kuna direktiivi ainuke või vähemalt peamine eesmärk on raskete kuritegude uurimine, avastamine ja kohtus menetlemine. Kõnealune kohtuotsus on aga tehtud olukorras, mis oma põhijoontelt erineb käesolevast kohtuasjast.

116. Eespool viidatud kohtuotsuse parlament vs. nõukogu ja komisjon aluseks olnud kohtuasjas oli lepingu peamine eesmärk nõuda, et lennuettevõtjad, kes teostavad reisijatevedu rahvusvahelistel Ameerika Ühendriikidesse saabuvatel või sealt väljuvatel lendudel, võimaldaksid CBP-le elektroonilist juurdepääsu PNR-andmetele, mida kogutakse ja salvestatakse nende broneerimise ja väljumiste kontrollisüsteemides. Lepinguga pandi seega alus teatavale lepingupoolte vahelisele

27 – Kõnealuse otsuse kohta avaldati hiljem parandus (ELT 2005, L 255, lk 168).

rahvusvahelisele koostööle, mille eesmärk oli terrorismi ja muude raskete kuritegude vastane võitlus, mida üritati samas ühitada lennureisijate isikuandmete kaitse eesmärgiga.<sup>28</sup> Sellise rahvusvahelise koostöö olemasolu kolmanda riigi ametivõimuga on juba märkimisväärne erinevus võrreldes käesoleva kohtuasjaga.

117. Veel tuleb rõhutada seda, et eespool viidatud kohtuotsuse parlament vs. nõukogu ja komisjon aluseks olnud kohtuasjas käsitletud andmetöötlus puudutas lennuettevõtjate esialgsest andmekogumisest hilisemat etappi. Kõnealune andmetöötlus tähendas liikmesriikide territooriumil asuvate lennuettevõtjate broneerimissüsteemidest pärinevates lennureisijate andmetes päringute teostamist, nende kasutamist CBP poolt ning talle andmete avaldamist.<sup>29</sup> Seega oli tegemist koostööga, mille raames nii eraõiguslikud ettevõtjad kui ka ametivõimud, antud juhul CBP, osalesid terrorismi ja muude raskete kuritegude vastases võitluses.

118. Arvan, et sellises kontekstis on õigusakt, mis näeb ette isikuandmetes päringute teos-

tamise ja kasutamise üksuse poolt, kelle ülesanne on riigi sisejulgeoleku tagamine, ning nende andmete sellisele üksusele avaldamise, samastatav riigiasutuste vahelise koostöö aktiga. Eriti sellises olukorras, kus andmeedastus siseriiklikule asutusele on kohustuslik julgeoleku ja õiguskaitse eesmärgil, ei erista asjaolu, et juriidilist isikut kohustatakse selliseks andmeedastuseks, seda minu arvates põhimõtteliselt riigiasutuste vahelisest otsesest teabevahetusest näiteks kriminaaljuurdluste raames.<sup>30</sup>

119. Sisse seatud koostöö rahvusvaheline ulatus ning lennuettevõtjate ja CBP vahelise koostöö üksikasjalikud eeskirjad, mis minu arvates tingivad kõnealuse koostöö liigitamise EL lepingu VI jaotise valdkonda, on seega kaks põhilist erinevust võrreldes käesolevas kohtuasjas käsitletava olukorraga.

120. Just nimetatud iseloomulike tunnuste tõttu võeti nõukogu 23. juuli 2007. aasta otsus 2007/551/ÜVJP/JSK Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelise lepingu (mis

28 – Vt kohtujurist P. Léger' ettepanek eespool viidatud kohtuasjas parlament vs. nõukogu ja komisjon (ettepaneku punkt 139).

29 – *Ibidem* (punkt 102).

30 – *Ibidem* (punktid 159 ja 160).

käsitleb lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo töötlemist ja edastamist Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumile) Euroopa Liidu nimel allkirjutamise kohta (2007. aasta broneeringuinfo leping)<sup>31</sup> vastu EL artiklite 24 ja 38 alusel.

121. Erinevused, millele ma tähelepanu juhtisin, võimaldavad ka paremini mõista eespool viidatud kohtuotsuse parlament *vs.* nõukogu ja komisjon ulatust.

122. Kõnealuse kohtuotsusega ei taheta minu arvates näidata, nagu piisaks ainuüksi isikuandmete töötlemise eesmärgi uurimisest, et otsustada, kas kõnealune andmetöötlus kuulub direktiivis 95/46 ette nähtud andmekaitse süsteemi reguleerimisalasse. Lisaks tuleb kontrollida, millise tegevusvaldkonna raames andmeid töödeldakse. Andmetöötlus jääb direktiivist 95/46 tulenevast ühenduse isikuandmete kaitse süsteemist välja kõnealuse direktiivi artikli 3 lõike 2 esimese taande kohaselt vaid juhul, kui kõnealune andmetöötlus leiab aset selliste toimingute teostamiseks, mis on iseloomulikud riigile või riigi ametiasutustele ega ole omased eraisikute tegevusvaldkondadele. Sellisel juhul on Euroopa Liidu seadusandja ülesanne sekkuda ning luua üldine andmekaitse süsteem, mis hõlmaks andmetöötlust selliste riigile iseloomulike toimingute raames.<sup>32</sup>

31 – ELT L 204, lk 16.

32 – Vt selle kohta 4. oktoobri 2005. aasta ettepanek: nõukogu raamotsus kriminaalasjadega seotud politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta [KOM(2005) 475 (lõplik)].

123. Eespool viidatud kohtuotsuses parlament *vs.* nõukogu ja komisjon tegi Euroopa Kohus järelduse, et andmete edastamine lennuettevõtjate poolt CBP-le riigi julgeoleku kaitseks ning õiguskaitses eesmärkidel on samastatav andmetöötlusega, mis leiab aset selliste toimingute teostamiseks, mis on iseloomulikud riigile või riigi ametiasutustele ega ole omased eraisikute tegevusvaldkondadele. Sellepärast otsustas Euroopa Kohus, et see jääb direktiivi 95/46 kohaldamisalast välja.

124. Selliselt tõlgendatuna võimaldab eespool viidatud kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu ja komisjon ka selgelt vahet teha direktiivis 95/46 ja direktiivis 2002/58 sisalduvate välistamis- ja piiramisklauslite vahel.

125. Nagu komisjon on käesoleva menetluse raames hästi selgitanud, kujutavad direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimene taane ja direktiivi 2002/58 artikli 1 lõige 3 endast erandiklausleid, kuna need jätavad kõnealuste direktiivide reguleerimisalast välja andmetöötluse, kui see toimub sellise tegevuse raames, mis jääb väljapoole EÜ asutamislepingu reguleerimisala, nagu näiteks EL lepingu V ja VI jaotise kohane tegevus, ja igal juhul sellise tegevuse, mis on seotud avaliku

korra, riigikaitse, riigi julgeoleku ja riigi sunnijõuga kriminaalõiguse valdkonnas.

126. Direktiivi 95/46 artikli 13 lõike 1 ja direktiivi 2002/58 artikli 15 lõike 1 piiramisklauslitel on seevastu hoopis teistsugune ulatus. Need võimaldavad üksnes liikmesriikidel piirata teatavate neis kahes direktiivis sätestatud õiguste ja kohustuste ulatust, kui sellised piirangud on vajalikud, et kindlustada selline üldise huvi eesmärk nagu riigi julgeolek, riigikaitse, rahvatervis ja kriminaalkuritegude ennetamine, uurimine, avastamine ning kohtus menetlemine. Asjakohane andmetöötlus kuulub sellegipoolest jätkuvalt ühenduse isikuandmete kaitse süsteemi reguleerimisalasse.

127. Asjaolu, et mõlemat liiki klauslites mainitakse sarnaseid üldise huvi eesmärke, tekitab kindlasti küsimuse kummagi ulatuse kohta. See segadus on tõenäoliselt osaliselt aluseks Iirimaa väitele, kuna kõnealune liikmesriik viitab ainult erandiklauslitele ning tõlgendab neid nii, et ainuüksi asjaolust, et õigusakt taotleb sellist üldise huvi eesmärki nagu raskete kuritegude uurimine, avastamine ja kohtus menetlemine, mida on nimetatud direktiivi 2006/24 artikli 1 lõikes 1, piisab õigusakti ühenduse õiguse reguleerimisalast väljajätmiseks.

128. Kuid see, et direktiivid 95/46 ja 2002/58 sisaldavad piiramisklausleid, milles täpsustatakse, milliste üldise huvi põhjenduste alusel võib piirata õiguste ja kohustuste ulatust andmekaitse valdkonnas, näitab ometigi, et selline väide on ekslik ning et ainuüksi sellise üldise huvi eesmärgi nimetamine nagu raskete kuritegude uurimine, avastamine ja kohtus menetlemine, mida on mainitud direktiivi 2006/24 artikli 1 lõikes 1, ei ole iseenesest piisav määratlemaks, mis kuulub ühenduse õiguse või täpsemalt ühenduse isikuandmete kaitse süsteemi reguleerimisalasse.

129. Selleks et säilitada piiramisklauslite kasulik mõju ning vältida seda, et need oleksid lihtsalt erandiklauslite kordus, tuleb järelikult asuda seisukohale, et direktiivi 95/46 artikli 3 lõike 2 esimeses taandes ja direktiivi 2002/58 artikli 1 lõikes 3 sätestatud erandiklauslite kohaldamisel jääb andmetöötlus ühenduse isikuandmete kaitse süsteemist välja vaid juhul, kui kõnealune andmetöötlus leiab aset selliste toimingute teostamiseks, mis on iseloomulikud riigile või riigi ametiasutustele ega ole omased eraisikute tegevusvaldkondadele, nagu Euroopa Kohus on märkinud eespool viidatud kohtuotsustes Lindqvist ning parlament vs. nõukogu ja komisjon.

130. Neid asjaolusid arvestades väidan seega, et kuna direktiiv 2006/24 ei sisalda sätteid, mis ühtlustaksid andmete juurdepääsu ja nende kasutamise tingimused selliste toimingute teostamiseks, mis on iseloomulikud riigile või riigi ametiasutustele ega ole omased eraisikute tegevusvaldkondadele, ning eriti kuna see ei sisalda ühtegi sätet, mis võiks kuuluda mõiste „politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades” alla EL lepingu VI jaotise mõttes, on direktiiv õigustatult vastu võetud ühenduse samba raames ja täpsemalt EÜ artikli 95 alusel.

131. Seega, kui oleks järgitud Iirimaa seisukohta, mille kohaselt direktiiv 2006/24 oleks tulnud vastu võtta EL artikli 30, EL artikli 31 lõike 1 punkti c ja EL artikli 34 lõike 2 punkti b alusel, oleks see tähendanud EL artikli 47 rikkumist.

132. Lõpuks tuleb täpsustada, et isegi kui eeldada, et direktiiv 2006/24 reguleerib kahte valdkonda, s.t siseturu rajamist ja selle toimimist vastavalt EÜ artiklis 95 sätestatule ning „politseikoostööd ja õiguslast koostööd kri-

minaalasjades” EL lepingu VI jaotise mõttes, ilma et üks oleks teisega võrreldes kõrvalise tähtsusega, takistaks EL artikkel 47 siiski EL lepingu kõnealusesse jaotisesse kuuluva õigusliku aluse kasutamist.

133. Euroopa Kohus on täpsustanud eespool viidatud 20. mai 2008. aasta kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu EL artikli 47 ulatust juhul, kui meetme kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda, mis kuuluvad vastavalt EÜ asutamislepingu ja EL lepingu kohaldamisalasse, ilma et mõni neist oleks teistega võrreldes kõrvalise tähtsusega. Euroopa Kohus leidis sel juhul, et kuna EL artikliga 47 on vastuolus see, et liit võtab EL lepingu alusel vastu meetme, mille oleks saanud kehtivalt vastu võtta EÜ asutamislepingu alusel, siis ei saa liit kasutada EL lepingu reguleerimisalasse kuuluva valdkonna õiguslikku alust, et võtta vastu sätteid, mis kuuluvad ühtlasi ka EÜ asutamislepinguga ühendusele antud pädevusalasse.

134. Seega juhul, kui meetmega reguleeritakse kahte valdkonda, millest tulenevalt see võiks kuuluda nii EÜ asutamislepingu kui ka EL lepingu kohaldamisalasse, annab EL artikkel 47 igal juhul eesõiguse EÜ asutamislepingule.



## VII. Ettepanek

135. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta hagi rahuldamata.
2. Mõista kohtukulud välja Iirimaaalt.
3. Hispaania Kuningriik, Madalmaade Kuningriik, Slovaki Vabariik, Euroopa Ühenduste Komisjon ja Euroopa andmekaitseinspektor kannavad ise oma kohtukulud.