



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOLZI
esitatud 8. septembril 2016¹

Arvamus 1/15

(arvamuse taotlus, mille on esitanud Euroopa Parlament)

Arvamuse taotlus – Vastuvõetavus – Kanada ja Euroopa Liidu vahelise broneeringuinfo edastamist ja töötlemist käsitleva lepingu projekt – Broneeringuinfo (*Passenger Name Record (PNR)*) – Selle lepingu projekti vastavus ELTL artiklile 16 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitele 7 ja 8 ja artikli 52 lõikele 1 – Õiguslik alus

Sisukord

I.	Sissejuhatus	3
II.	Õiguslik raamistik	4
III.	Kavandatava lepingu taust	7
IV.	Menetlus Euroopa Kohtus	8
V.	Arvamuse taotluse vastuvõetavus	9
VI.	Kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus (teine küsimus)	11
A.	Ülevaade parlamendi ja teiste menetlusosaliste argumentidest	11
B.	Õiguslik analüüs	12
1.	Kavandatava lepingu eesmärk ja sisu	13
2.	Sobiv õiguslik alus	17
a)	ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d ja artikli 87 lõike 2 punkti a asjakohasus	17
b)	Vajadus valida kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikuks aluseks ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik	20

¹ Algkeel: prantsuse.

VII. Kavandatava lepingu vastavus ELi toimimise lepingu ja harta sätetele (esimene küsimus)	24
A. Ülevaade taotlusest ja parlamendi seisukohad ning teiste menetlusosaliste seisukohad	24
1. Ülevaade taotlusest ja parlamendi seisukohad	24
2. Kokkuvõte teiste menetlusosaliste seisukohtadest	26
B. Õiguslik analüüs	29
1. Sissejuhatavad märkused	29
2. Harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste riive olemasolu	30
3. Harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive põhjendatus	32
a) Riive, mis on ette nähtud „seadusega“ harta artikli 52 lõike 1 tähenduses	34
b) Üldist huvi pakkuvat eesmärki teeniv riive	35
c) Kavandatavast lepingust tuleneva riive proportsionaalsus	35
i) Üldised kaalutlused	35
ii) Kas riive suudab tagada kavandatava lepinguga taotletava avaliku julgeoleku eesmärgi saavutamise?	36
iii) Kas riive on rangelt vajalik?	37
– Kavandatavas lepingus nimetatud broneeringuinfo kategooriad	38
– Kas eesmärk, mille huvides on broneeringuinfo töötlemine lubatud, on piisavalt täpne?	40
– Kavandatava lepingu isikuline kohaldamisala	42
– Broneeringuinfo töötlemise eest vastutava pädeva ametiasutuse kindlaksmääramine	43
– Broneeringuinfo automaatne töötlemine	44
– Juurdepääs broneeringuinfole	45
– Broneeringuinfo säilitamine	47
– Broneeringuinfo avaldamine ja hilisem edastamine	49
– Haldusliku ja kohtuliku järelevalve ja kontrolli meetmed	51
VIII. Ettepanek	54

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Parlament on esitanud ELTL artikli 218 lõike 11 alusel Euroopa Kohtule arvamuse taotluse broneeringuinfo edastamist ja töötlemist käsitleva lepingu kohta, mis kavatakse sõlmida Kanada ja Euroopa Liidu vahel (edaspidi „kavandatav leping“), et ta saaks arutada edasi Euroopa Liidu Nõukogu 2014. aasta juulis esitatud palvet, et parlament kiidaks heaks kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva otsuse ettepaneku².

2. Üldjoontes on kavandatavas lepingus ette nähtud, et broneeringuinfo (*Passenger Name Record*), mida lennuettevõtjad reisijatelt Kanada ja Euroopa Liidu vaheliste lendude broneerimiseks kogutavad, edastatakse Kanada pädevatele ametiasutustele ning viimased töötlevad ja kasutavad seda seejärel selleks, et ennetada ja tuvastada terrorismirunnakuid või muid raskeid rahvusvahelisi kuritegusid, ning samas on kindlaks määratud teatud hulk tagatise seoses reisijate eraelu austamise ja isikuandmete kaitsega.

3. Arvamuse taotlus, mis käsitleb nii kavandatava lepingu vastavust liidu esmasele õigusele kui ka küsimust, missugune on kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse sobiv õiguslik alus, on sõnastatud järgmiselt:

„Kas kavandatav leping on kooskõlas aluslepingute sätete (ELTL artikkel 16) ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (artiklid 7 ja 8 ning artikli 52 lõige 1), mis puudutab füüsiliste isikute õigust isikuandmete kaitsele?

Kas ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d ja artikli 87 lõike 2 punkt a kujutavad endast kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse sobivat õiguslikku alust või peab see otsus põhinema ELTL artiklil 16?“

4. Sisust olenemata avaldab vastus, mille Euroopa Kohus sellele taotlusele annab, tingimata mõju juba kehtivatele nn broneeringuinfo lepingutele, mille Euroopa Liit on sõlminud Austraalia³ ja Ameerika Ühendriikidega⁴, samuti liidus endas loodavale tulevasele broneeringuinfo korrale, mille parlament hiljuti heaks kiitis, kui käesolev menetlus oli veel pooleli.⁵

5. Seoses käesoleva arvamuse taotlusega tuleb arutada küsimusi, mida ei ole varem arutatud ja mis on ka delikaatsed.

6. Mis puudutab kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramist, siis Euroopa Kohus peab selle taotluse tõttu eelkõige arutama esimest korda, missugune ulatus on ELTL artikli 16 lõikel 2, mis kehtestati Lissaboni lepingu vastuvõtmise tulemusel, ning milline on selle artikli seos aluslepingu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevate sätetega. Selles küsimuses taotletakse kavandatava lepinguga – nagu ma käesolevas ettepanekus näitan⁶ – iseseisvaid eesmärgi ja sellel on iseseisev sisu ning selle lepingu sõlmimise otsus peab seega minu arvates põhinema nii ELTL artiklil 16 kui ka ELTL artikli 87 lõike 2 punktil a.

2 Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus broneeringuinfo edastamist ja töötlemist käsitleva Kanada ja Euroopa Liidu vahelise lepingu sõlmimise kohta (COM(2013) 528 final).

3 Vt nõukogu 13. detsembri 2011. aasta otsus 2012/381/EL Euroopa Liidu ja Austraalia vahelise lepingu (milles käsitletakse lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo töötlemist ja edastamist Austraalia Tolli- ja Piirivalveametile) sõlmimise kohta (ELT 2012, L 186, lk 3).

4 Vt nõukogu 26. aprilli 2012. aasta otsus 2012/472/EL Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu vahelise lepingu (milles käsitletakse broneeringuinfo kasutamist ja edastamist USA Sisejulgeolekuministeeriumile) sõlmimise kohta (ELT 2012, L 215, lk 4).

5 Vt Euroopa Parlamendi seisukoht, mis võeti vastu esimesel lugemisel 14. aprillil 2016, et võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/..., mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (EP-PETC1-COD (2011)0023).

6 Vt käesoleva ettepaneku punktid 66–135. Tuleb märkida, et Euroopa Kohtu otsuse tulemusena on tegemist ka esmakordse juhtumiga, mil tal on „ettepanek“, mis on esitatud ja avaldatud enne, kui Euroopa Kohus esitab oma arvamuse.

7. Esimest korda peab Euroopa Kohus seisukoha võtma ka küsimuses, kas rahvusvahelise lepingu projekt on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) sätestatud põhiõigustega, konkreetselt õigusega era- ja perekonnaelu puutumatuse kaitsele, mis on tagatud selle artikliga 7, ning õigusega isikuandmete kaitsele, mis on tagatud selle artikliga 8. Selle küsimuse analüüsimisel on kahtlemata kasu 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses *Digital Rights Ireland jt* (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuses *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) antud hinnalistest juhistest. Nagu ma hiljem täpsemalt selgitan, olen arvamusel, et tuleb järgida suunda, millele need kohtuotsused aluse panid, ja kontrollida rangelt, kas kavandatavas lepingus on järgitud harta artiklites 7 ja 8 ning artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid. Sellegipoolest tuleb meele pidada ka seda, et lepingu projekt, mille asjus Euroopa Kohu poole on pöördutud, töötati välja kolmanda riigiga peetud rahvusvaheliste läbirääkimiste tulemusena ning viimane võib teda rahuldava kokkuleppe puudumise korral kavandatava lepingu sõlmimisest loobuda ja eelistada kohaldada liidus asuvate lennuettevõtjate suhtes, kes tagavad lennuühenduse Kanadaga, ühepoolset oma broneeringuinfo korda, nagu see toimub praegu.

8. See ei tähenda, et Euroopa Kohus peaks vähendama valvsuse taset, mida ta on liidu õiguses kaitstud põhiõiguste puhul üles näidanud. On nimelt tarvis, et kui kaasaegne tehnoloogia võimaldab ametiasutustel arendada võitluses terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu välja äärmiselt keerukaid isikute eraelu jälgimise ja nende isikuandmete analüüsimise meetodeid, veendub Euroopa Kohus, et kavandatud meetmed peegeldaksid – kas või kavandatavate rahvusvaheliste lepingute vormis – seda, et avaliku julgeoleku kaitsmise põhjendatud huvi ning mitte vähem olulist huvi, milleks on iga isiku õigus sellele et tema eraelu ja isikuandmeid kaitstakse kõrgel tasemel, on tasakaalustatult kaalutud.

9. Nagu mu hilisem arutluskäik näitab, ei saa eitada, et lepinguosalisel on püüdnud – ajuti ebapiisavalt – kaaluda neid kahte eesmärki, mida kavandatava lepinguga teineteisest lahutamatult taotletakse. See jõupingutus on minu arvates teretulnud. Seadmata kahtluse alla ei kavandatava lepingu eset ega sõlmimise vajadust, arvan – nagu näitab käesolev ettepanek –, et selleks, et kavandatav leping oleks harta artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1 kooskõlas, tuleb seda täpsustada või tuleb sellest teatud sätted välja jätta nii, et leping ei ületaks seda, mis on selle julgeolekueesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik.

II. Õiguslik raamistik

10. ELTL artiklis 16 on sätestatud:

„1. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

2. Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt eeskirjad füüsiliste isikute kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning liikmesriikides liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul, samuti selliste andmete vaba liikumise eeskirjad. Nende eeskirjade täitmist kontrollivad sõltumatud asutused.

[...]“.

11. ETL artiklis 82, mis paikneb selle lepingu kolmanda osa V jaotise 4. peatükis „Õiguslane koostöö kriminaalasjades“, on ette nähtud:

„1. Liidus põhineb kriminaalasjades tehtav õiguslane koostöö kohtuotsuste ja õigusasutuste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõttel ning hõlmab liikmesriikide õigus- ja haldusnormide lähendamist lõikes 2 [...] osutatud valdkondades. Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed, et:

[...]

d) hõlbustada liikmesriikide õigusasutuste või samaväärsete asutuste vahelist koostööd kriminaalasjade menetlemisel ja otsuste täitmisel.

[...]“.

12. ETL artikkel 87, mis kuulub selle lepingu kolmanda osa V jaotise 5. peatükki „Politseikoostöö“, sätestab:

„1. Liit seab kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sealhulgas politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahel sisse politseikoostöö, mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võivad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada meetmeid seoses:

a) asjakohaste andmete kogumise, säilitamise, töötlemise, analüüsi ja vahetusega;

[...]“.

13. Harta artiklis 7 on ette nähtud:

„Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.“

14. Harta artiklis 8 on sätestatud:

„1. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

2. Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ette nähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

3. Nende sätete täitmist kontrollib sõltumatu asutus.“

15. Harta artiklis 52 „Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“ on ette nähtud:

„1. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

[...]“.

16. Protokolli (nr 21) Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes artiklites 1, 3 ja 6a on sätestatud:

„Artikkel 1

Kui artiklist 3 ei tulene teisiti, ei osale Ühendkuningriik ja Iirimaa vastavalt [EL] toimimise lepingu kolmanda osa V jaotisele ettepanud meetmete vastuvõtmisel nõukogus. Nõukogu otsuste puhul, mis tuleb vastu võtta ühehäälselt, on vajalik nõukogu liikmete ühehäälsus, välja arvatud Ühendkuningriigi ja Iirimaa valitsuste esindajate hääled.

Käesoleva artikli kohaldamiseks määratletakse kvalifitseeritud häälteenamust vastavalt [ELTL] artikli 238 lõikele 3.

[...]

Artikkel 3

1. Ühendkuningriik või Iirimaa võib kolme kuu jooksul pärast [EL] toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel ettepaneku või algatuse esitamist nõukogule teatada kirjalikult nõukogu eesistujale, et ta soovib osaleda mis tahes sellise kavandatud meetme võtmisel ja kohaldamisel, misjärel sellel riigil on õigus nii toimida.

[...]

Artikkel 6a

Ühendkuningriigi või Iirimaa suhtes ei kohaldata [ELTL] artikli 16 alusel kehtestatud eeskirju üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel liikmesriikide poolt nimetatud lepingu kolmanda osa V jaotise 4. ja 5. peatüki reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul, kui Ühendkuningriigi või Iirimaa suhtes ei kohaldata liidu eeskirju, mis käsitlevad õiguslast koostööd kriminaalasjades või politseikoostööd, mille raames tuleb järgida artikli 16 alusel kehtestatud sätteid.“

17. Protokolli (nr 22) Taani seisukoha kohta artiklites 1, 2 ja 2a on ette nähtud:

„Artikkel 1

Taani ei osale [EL] toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel ettepanud meetmete võtmisel nõukogus. Nõukogu otsuste puhul, mis tuleb vastu võtta ühehäälselt, on vajalik nõukogu liikmete ühehäälsus, kaasa arvamata Taani valitsuse esindajat.

Käesoleva artikli kohaldamisel määratletakse kvalifitseeritud häälteenamust [ELTL] artikli 238 lõike 3 kohaselt.

Artikkel 2

Taani suhtes ei ole siduv ega kohaldata ükski [EL] toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise säte, ükski selle jaotise alusel võetud meede, ükski selle jaotise alusel liidu poolt sõlmitud rahvusvaheline leping, ükski mõnda sellist sätet tõlgendav Euroopa Liidu Kohtu otsus ega ükski selle jaotise alusel võetud muudetud meede või võetav muudetav meede; need sätted, meetmed või otsused ei mõjuta mingil viisil tema pädevust, õigusi ja kohustusi; need sätted, meetmed või otsused ei mõjuta mingil viisil ei ühenduse ega liidu *acquis*'d ega moodusta osa liidu õigusest, mida kohaldatakse Taani suhtes.

[...]

Artikkel 2a

Käesoleva protokolli artiklit 2 kohaldatakse samuti [ELTL] artikli 16 alusel kehtestatud eeskirjadele üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel liikmesriikide poolt nimetatud lepingu kolmanda osa V jaotise 4. ja 5. peatüki reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul.“

III. Kavandatava lepingu taust

18. Nõukogu kiitis 18. juulil 2005 heaks Euroopa Ühenduse ja Kanada valitsuse vahelise kokkuleppe sõlmimise seoses andmete töötlemisega, mis käsitlevad eelteavet reisijate kohta (API) ning reisijate registreid (edaspidi „2006. aasta kokkulepe“)⁷.

19. Vastavalt 2006. aasta kokkuleppe preambulile võeti selle kokkuleppe sõlmimisel arvesse Kanada valitsuse nõudeid Kanadasse reise korraldavatele lennuettevõtjatele seoses eelteavet reisijate kohta ja reisijate registrit käsitlevate andmete (edaspidi „API ja PNRi andmed“) esitamisega Kanada pädevatele asutustele, kui asjaomaseid andmeid kogutakse ja säilitatakse ettevõtjate automatiseeritud ettetellimissüsteemides ja väljalennu registreerimise süsteemides.

20. 2006. aasta kokkuleppe artikli 1 kohaselt on selle kokkuleppe „eesmärk [...] tagada, et isikute API ja PNRi andmed kokkuleppe piirkonnas toimuvatel lennureisidel esitataks austades täielikult põhiõigusi ja -vabadusi, eriti õigust eraelu puutumatusele“. Kanada pädev ametiasutus oli vastavalt 2006. aasta kokkuleppe I lisale „Kanada piirikaitseteenistus (Canada Border Services Agency)“ (edaspidi „Kanada Piirivalveamet“).

21. Arvestades seda kohustust, võttis Euroopa Komisjon direktiivi 95/46/EÜ⁸ artikli 25 lõike 2 alusel vastu otsuse 2006/253/EÜ⁹, mille artiklis 1 oli ette nähtud, et Kanada Piirivalveamet tagab andmekaitse piisava taseme Euroopa Ühendusest edastatavate PNR-andmete puhul, mis käsitlevad lende Kanadasse. Kuna otsuse 2006/253 kehtivus lõppes 2009. aasta septembris¹⁰ ja 2006. aasta kokkuleppe kehtivusaeg oli seotud selle otsuse kehtivusajaga,¹¹ lõppes ka selle kokkuleppe kehtivus 2009. aasta septembris.

22. Parlament võttis 5. mail 2010 vastu resolutsiooni läbirääkimiste alustamise kohta broneeringuinfo käsitlevate lepingute üle Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Kanadaga¹². Selles resolutsioonis palus parlament eelkõige ühtset lähenemisviisi broneeringuinfo kasutamisele õiguskaitstes ja turvalisuse tagamise eesmärgil, milleks tuleks luua ühtne põhimõtete kogum, mis oleks kolmandate riikidega sõlmitavate lepingute alus. Ta palus komisjonil selleks esitada ettepaneku sellise ühtse mudeli vastuvõtmiseks ja kolmandate riikidega peetavateks läbirääkimisteks volituste andmise projekti ning nimetas miinimumnõuded, mis peavad olema täidetud.¹³

7 Vt nõukogu 18. juuli 2005. aasta otsus 2006/230/EÜ Euroopa Ühenduse ja Kanada valitsuse vahelise kokkuleppe sõlmimise kohta seoses andmete töötlemisega, mis käsitlevad eelteavet reisijate kohta (API) ning reisijate registreid (PNR) (ELT 2006, L 82, lk 14).

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT 1995, L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355).

9 Komisjoni 6. septembri 2005. aasta otsus, mis käsitleb Kanada Piirivalveametile edastatavates lennureisijate registrites sisalduvate isikuandmete piisavat kaitset (ELT 2006, L 91, lk 49).

10 Otsuse 2006/253 artikli 7 kohaselt kaotas see otsus kehtivuse kolme aasta ja kuue kuu möödumisel selle teatavakstegemise kuupäevast. Kehtivusaega oleks võinud pikendada vastavalt direktiivi 95/46 artikli 31 lõikes 2 sätestatud menetlusele, mida aga ei tehtud.

11 Vt 2006. aasta kokkuleppe artikkel 5.

12 ELT 2011, C 81 E, lk 70.

13 Vt selle resolutsiooni punktid 7 ja 9.

23. Komisjon võttis 21. septembril 2010 vastu kolm ettepanekut, mille eesmärk oli anda luba läbirääkimiste alustamiseks Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Kanadaga.¹⁴ Seejärel allkirjastati ja sõlmiti Ameerika Ühendriikide ja Austraaliaga parlamendi heakskiidul lepingud¹⁵. Need lepingud jõustusid 2012. aastal.

24. Pärast Kanadaga toimunud läbirääkimiste lõppu võttis komisjon 19. juulil 2013 vastu kavandatava lepingu allkirjastamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste ettepanekud.

25. Euroopa andmekaitseinspektor esitas oma arvamuse nende ettepanekute kohta 30. septembril 2013.¹⁶ Selles arvamuses tõstatas ta hulga küsimusi selle kohta, kas broneeringuinfo süsteemid ja broneeringuinfo massiline edastamine kolmandasse riiki on vajalikud ja proportsionaalsed, seadis kahtluse alla materiaalõigusliku aluse valiku ning esitas mitmesuguseid märkusi ja ettepanekuid kavandatava lepingu mitme sätte kohta.

26. Nõukogu võttis 5. detsembril 2013 vastu kavandatava lepingu allkirjastamist käsitleva otsuse, ilma et Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse saamise põhjal oleks tehtud selles muudatusi. Kavandatav leping allkirjastati 25. juunil 2014 tingimusel, et see sõlmitakse hiljem.

27. Kirjas, mis kandis 7. juuli 2014. aasta kuupäeva, palus nõukogu parlamendil kavandatava lepingu liidu nimel sõlmimist käsitletava otsuse eelnõu heaks kiita. Otsuse eelnõus on õiguslikeks alusteks ETL artikli 82 lõike 1 punkt d ja ETL artikli 87 lõike 2 punkt a koostoimes ETL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunktiga v.

28. Parlament otsustas 25. novembril 2014 taotleda Euroopa Kohtult käesolevat arvamust, mille küsimused on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 3.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

29. Parlamendi taotluse tulemusena esitasid oma kirjalikud seisukohad Bulgaaria ja Eesti valitsus, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja komisjon.

30. Euroopa Kohus esitas hulga kirjalikult vastatavaid küsimusi, mis puudutasid eelkõige broneeringuinfo töötlemise teatavaid praktilisi ja faktilisi aspekte, kavandatava lepingu õiguslikku alust, selle territoriaalset kohaldamisala ning selle lepingu sätete vastavust ELi toimimise lepingu ja harta sätetele, lähtudes kohtupraktikas, eelkõige 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) ning 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuses Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650) antud juhustest. Lisaks palus Euroopa Kohus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 24 teise lõigu alusel nendele küsimustele vastata Euroopa andmekaitseinspektoril. Viimane ning Iirimaa ja Hispaania, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning parlament, nõukogu ja komisjon vastasid esitatud küsimustele ette nähtud tähtaja jooksul.

31. Eesti valitsuse, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsuse, parlamendi, nõukogu ja komisjoni ning Euroopa andmekaitseinspektori esindajad kuulati ära kohtuistungil, mis toimus 5. aprillil 2016.

14 Vastavalt SEC(2010) 1082, SEC(2010) 1083 ja SEC(2010) 1084.

15 Vt vastavalt käesoleva ettepaneku 3. ja 4. joonealune märkus.

16 Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse terviktekst saksa, inglise ja prantsuse keeles on kättesaadav järgmisel veebisaidil: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-09-30_Canada_FR.pdf.

V. Arvamuse taotluse vastuvõetavus

32. Kui Bulgaaria ja Eesti valitsus ning komisjon nõustuvad parlamendi hinnanguga, et arvamuse taotlus on tervikuna vastuvõetav, siis Prantsusmaa valitsus ja nõukogu kahtlevad, kas vastuvõetav on parlamendi taotluse teine küsimus, mis puudutab kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse sobivat õiguslikku alust.

33. Prantsusmaa valitsus ja nõukogu väidavad sisuliselt, et see küsimus ei puuduta ei liidu pädevust sõlmida kavandatav leping ega volituste jaotust liidu ja liikmesriikide vahel. Nad väidavad ka, et ELTL artiklite 82 ja 87 võimalik vale kasutamine ei mõjuta kuidagi menetlust, mida tuleb järgida kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse vastuvõtmisel. Nii ELTL artikli 16 kui ka ELTL artiklite 82 ja 87 kohaldamisel tuleb järgida seadusandlikku tavamenetlust ja eelkõige on ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkti v kohaselt vaja parlamendi heakskiitu.

34. Ma teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada arvamuse taotlus tervikuna vastuvõetavaks.

35. Üldiselt tuleb kõigepealt meenutada, et vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 11 ja Euroopa Kohtu praktikale võib viimaselt taotleda arvamust selle kohta, kas „kavandatav leping“¹⁷ on kooskõlas aluslepingute sisuliste sätetega või sätetega, mis määravad kindlaks liidu ja tema institutsioonide volituste ulatuse, sealhulgas küsimused, mis käsitlevad kolmandate riikidega konkreetse lepingu sõlmimise pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel,¹⁸ nagu kinnitab Euroopa Kohtu kodukorra artikli 196 lõige 2.

36. Ei ole seega kahtlust – nagu kõik menetlusosalised muide tunnistavad –, et kuna arvamuse taotlus puudutab kavandatava lepingu vastavust liidu esmastele materiaalõigusnormidele – sealhulgas harta sätetele, millel on samaväärne õigusjõud nagu aluslepingutel –, on see vastuvõetav.¹⁹

37. Leian, et nii on see ka teise küsimusega, mis puudutab selle otsuse sobivat õiguslikku alust, millega nõukogu peab kavandatava lepingu sõlmima.

38. Nagu Prantsusmaa valitsus ja nõukogu väitsid, ei kahtle ükski menetlusosaline mõistagi, et liidul on käsitleval juhul pädevus kavandatav leping heaks kiita – küsimus, mida arvamuse taotlus muide ei puuduta.

39. Tuleb siiski märkida, et varasemate arvamuse taotluste analüüsimisel on Euroopa Kohus juba nõustunud vastama küsimusele, mis puudutab asjaomase lepingu projektide sõlmimise otsuse sobiva õigusliku aluse valikut.²⁰ Seda seisukohta on sisuliselt põhjendatud kahe peamise kaalutlusega, mis on omavahel tihedalt seotud.

17 Ehkki seda ei ole kuidagi vaidlustatud, täpsustan igaks juhuks, et arvamuse taotlus puudutab tõesti „kavandatavat lepingut“ ELTL artikli 218 lõike 11 tähenduses, sest siin käsitletavat lepingut, mille nõukogu on Euroopa Kohtu poole pöördumise hetkeks küll allkirjastanud, ei ole tänaseks ikka veel sõlmitud. Vt selle kohta 13. detsembri 1995. aasta arvamus 3/94 (EU:C:1995:436, punktid 18 ja 19).

18 Vt eelkõige 11. novembri 1975. aasta arvamus 1/75 (EU:C:1975:145), 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (EU:C:2009:739, punktid 108 ja 109) ja 14. oktoobri 2014. aasta arvamus 1/13 (EU:C:2014:2303, punkt 43).

19 Kuigi seda ei ole vaidlustatud, lisan igaks juhuks, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et asjaolu, et lepingu allkirjastamise otsuse peale ei ole esitatud tühistamishagi, ei muuda arvamuse taotlust, milles tõstatatakse küsimus, kas kavandatav leping on liidu esmase õigusega kooskõlas, vastuvõetamatuks. Vt selle kohta 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (EU:C:2001:664, punkt 11).

20 Vt 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (EU:C:2001:664) ja 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (EU:C:2009:739).

40. Esiteks on rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus „konstitutsioonilise tähtsusega“, ²¹ sest liidul on üksnes selline pädevus, mis on talle omistatud, ning ta peab rahvusvahelised lepingud, mis hakkavad kuuluma tema õiguskorda, siduma aluslepingute sättega, mis annab talle õiguse see akt heaks kiita. Väära õigusliku aluse kasutamine võib seega kaasa tuua sõlmimise otsuse enda kehtetuse ja muuta seetõttu kehtetuks liidu nõusoleku siduda end selle lepinguga. ²²

41. Teiseks võib see, kui eelneva Euroopa Kohtu poole pöördumise menetluse raames ei kasutata võimalust analüüsida, kas lepingu projekti sõlmimise otsuse puhul on valitud sobiv õiguslik alus, kokkuvõttes tuua kaasa raskusi nii liidu tasandil kui ka rahvusvahelises õiguskorras, kui peaks juhtuma, et lepingu sõlmimise otsus tühistatakse hiljem vale õigusliku aluse tõttu. ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud ennetava menetluse eesmärk on aga just vältida lepinguosaliste huvides seda, et tekivad niisugused raskused. ²³

42. Eitamata selle kohtupraktika olemasolu, väidavad Prantsusmaa valitsus ja nõukogu sisuliselt, et käsitletaval juhul ei saa kerkida ühtki õiguslikku raskust, mida Euroopa Kohus on oma eelmistes arvamustes maininud. Nende menetlusosaliste sõnul ei mõjutaks ELTL artikli 16 võimalik valimine kavandatava lepingu materiaalsoõiguslikuks aluseks – nagu tuleks parlamendi arvates tema arvamuse taotluse kohaselt teha – seega volituste jaotust liidu ja liikmesriikide vahel ega tooks kaasa „teistsugust menetlust õigusakti andmiseks“ nende arvamuste tähenduses kui see, mida nõukogu ja komisjon käsitletaval juhul järgisid.

43. Need argumendid ei ole veenvad.

44. Tuleb märkida, et olukorrad, mille Euroopa Kohus on toonud välja vastavalt 6. detsembri 2001. aasta arvamuse 2/00 (EU:C:2001:664) punktis 5 ja 30. novembri 2009. aasta arvamuse 1/08 (EU:C:2009:739) punktis 110, kujutavad endast ainult näiteid olukordadest, kus väära õigusliku aluse kasutamine võib muuta kehtetuks liidu nõusoleku lugeda endale siduvaks leping, mille ta on allkirjastanud, või tuua kaasa õiguslikke raskusi liidusisesel tasandil või liidu välissuhetes. Nende kahe arvamuse nendes punktides nimetatud kaks olukorda – see tähendab esiteks olukord, kus liit võttis kohustuse ilma, et alusleping annaks talle piisava pädevuse ratifitseerida niisugune leping tervikuna, mis eeldab, et analüüsitakse volituste jaotust liidu ja liikmesriikide vahel, ning teiseks olukord, kus sõlmimisotsuse sobiv õiguslik alus näeb ette teistsuguse menetluse õigusakti vastuvõtmiseks kui menetlus, mida institutsioonid tegelikult järgisid – on juhatatud sisse väljendiga „nii on see eeskätt juhul, kui“. Seega ei saa välistada muidki juhtumeid, mis tekitavad õiguslikke raskusi liidusisesel tasandil või tema rahvusvahelistes suhetes.

45. Seejärel tuleb meeles pidada, et arvamusemenetlus ei ole kohtumenetlus ja on ennetav. ²⁴ See laad õigustab minu arvates Euroopa Kohtu teatavat paindlikkust kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiva õigusliku aluse küsimuse vastuvõetavuse analüüsimisel.

46. Vastuvõetavuse analüüsimise etapis arvan seega, et Euroopa Kohus peab lihtsalt välja selgitama, kas esitatud küsimusele vastamisest keeldumise korral valitseb tõsine oht, et lepingu sõlmimise otsus tühistatakse hiljem samasugusel põhjusel, nagu on nimetatud arvamuse taotluses, ning et see olukord tekitab liidusisesel tasandil või tema välissuhetes raskusi, mida arvamusemenetlus oleks saanud ära hoida.

47. Käsitletaval juhul olen veendunud, et niisugust ohtu ei saa välistada.

21 Vt 6. detsembri 2001. aasta arvamuse 2/00 (EU:C:2001:664, punkt 5) ja 30. novembri 2009. aasta arvamuse 1/08 (EU:C:2009:739, punkt 110).

22 Vt 6. detsembri 2001. aasta arvamuse 2/00 (EU:C:2001:664, punkt 5) ja 30. novembri 2009. aasta arvamuse 1/08 (EU:C:2009:739, punkt 110).

23 Vt selle kohta 6. detsembri 2001. aasta arvamuse 2/00 (EU:C:2001:664, punkt 6).

24 Vt 11. novembri 1975. aasta arvamuse 1/75 (EU:C:1975:145, lk 1362).

48. Nagu ma käesolevas ettepanekus allpool analüüsin, on põhjused, mille parlament esitab, et põhjendada oma väidet, et ELTL artikkel 16 on kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv materiaalõiguslik alus, väga tõsised – nii tõsised, et ma leian, et need on osaliselt põhjendatud.

49. See, kui käesolevas menetluses keeldutakse nendele argumentidele vastamisest, võib niisiis viia selleni, et parlament vaidlustab lepingu sõlmimise otsuse kehtivuse, või siseriiklik kohus, kellele eraõiguslik isik, kelle huve tema kui lennureisija andmete edastamine Kanada pädevale asutusele on kahjustatud, on esitanud kaebuse, esitab eelotsusetaotluse, milles palub kontrollida lepingu ja selle sõlmimise otsuse kehtivust.

50. Lisaks tuleb märkida, et Prantsusmaa valitsus ja nõukogu pisendavad minu arvates ekslikult tagajärgi, mille toob kaasa see, kui kavandatava lepingu sõlmimise otsus tühistatakse, kui lõpuks peaks tühistamishagi või kehtivuse kontrollimiseks esitatud eelotsusetaotluse tulemusena selguma, et see otsus oleks tulnud vastu võtta – nagu parlament väidab – ainult ELTL artikli 16 alusel.

51. Nagu ma allpool näitan ja nagu on väidetud mõningates kirjalikes seisukohtades, muudaks ELTL artikli 16 valimine kavandatava lepingu sõlmimise otsuse ainsaks õiguslikuks aluseks Taani Kuningriigi, Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi seisundit, sest leping oleks siis nendele liikmesriikidele otseselt ja automaatselt siduv – vastupidi kavandatava lepingu artiklis 29 sätestatule. Mis puudutab konkreetset Taani Kuningriiki, siis oleks iga rahvusvaheline kohustus, mille ta võib olla võtnud Kanada suhtes paralleelselt kavandatava lepinguga, sel juhul õigusvastane, sest sellel liikmesriigil ei oleks enam pädevust, mis on niisuguse kohustuse võtmiseks vajalik.

52. Mulle näib seega, et kui säilitada kõik vajalikud vahekorrad, on analoogia alusel sellega, mida Euroopa Kohus leidis 14. oktoobri 2014. aasta arvamuse 1/13 (EU:C:2014:2303) punktis 47, eriti sobiv, et Euroopa Kohus vastaks selle arvamuse taotluse teisele küsimusele, eelkõige selleks, et vältida õiguslikke raskusi, mida võivad tekitada olukorrad, kus liikmesriik võtab rahvusvahelisi kohustusi ilma nõutava pädevuseta olukorras, kus liidu õigusest lähtudes ei ole tal enam niisuguse kohustuse võtmiseks või täitmiseks vajalikku pädevust.

53. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada teine küsimus, mille parlament on oma arvamuse taotluses esitanud, vastuvõetavaks.

54. Kuna see küsimus puudutab aga sõlmimisotsuse formaalset kehtivust ning eeldab kavandatava lepingu eesmärkide ja sisu analüüsimist, soovitan lisaks seda käsitleda enne küsimust, kas see otsus on kooskõlas ELi toimimise lepingu sätete ja hartas sätestatud õigustega.

VI. Kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus (teine küsimus)

A. Ülevaade parlamendi ja teiste menetlusosaliste argumentidest

55. Parlament ja teised oma seisukohad esitanud menetlusosalised on nõus, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleb õigusliku aluse valimisel lähtuda objektiivsetest kriteeriumidest, mida saab kohtulikult kontrollida ning mille hulgas on asjaomase otsuse eesmärk ja sisu.

56. Parlament rõhutab, et kavandatava lepinguga taotletakse kahte eesmärki, mis on loetletud selle artiklis 1. Kavandatava lepingu põhieesmärk on siiski isikuandmete kaitse tagamine. Parlamendi meelest avaldab kavandatav leping nimelt samasugust mõju nagu „piisava kaitse otsus“ ning selle eesmärk on asendada komisjoni otsus 2006/253, mis tehti direktiivi 95/46 artikli 25 lõike 6 alusel ja milles see institutsioon tuvastas 2006. aasta kokkuleppe kontekstis, et Kanada Piirivalveameti edastatud broneeringuinfo kaitse tase on piisav. Ka ei püüta kavandatava lepinguga kehtestada lennuettevõtjatele kohustust edastada broneeringuinfot Kanada ja Euroopa Liidu politseiasutustele, missugusel juhul oleks

raske õigustada ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d ja artikli 87 lõike 2 punkti a valimist materiaaloiguslikeks alusteks. Kohtupraktika kohaselt õigustab see kõik parlamendi arvates seda, et kavandatav leping põhineb õiguslikul alusel, mis vastab kavandatava lepingu põhieesmärgile, see tähendab käsitletaval juhul ELTL artiklil 16. Kavandatava lepingu sisu kinnitab tema arvates seda hinnangut. Lõpuks täpsustab parlament, et ELTL artikkel 16 võimaldab isikuandmete kaitset käsitlevad õigusnormid vastu võtta liidu õiguse kõikides kohaldamisalades, sealhulgas siis, kui tegemist on „vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala“ alla kuuluva valdkonnaga.

57. Vastuseks Euroopa Kohtus toimunud istungil esitatud küsimusele märkis parlament juhuks, kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et kavandatava lepinguga taotletakse üksteisest lahutamatuil eesmärgi, et ta ei näe mingit takistust, miks ei saaks kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikud alused olla ELTL artikkel 16, artikli 82 lõike 1 punkt d ja artikli 87 lõike 2 punkt a.

58. Kõik teised menetlusosalised peale Hispaania valitsuse ja Euroopa andmekaitseinspektori ning täiendavalt Prantsusmaa valitsuse väidavad, et kavandatava lepingu eesmärk on võidelda terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu ning et andmekaitse on sisuliselt ainult vahend, mille abil saab nimetatud eesmärgi saavutada. Komisjon meenutab selles küsimuses, et Euroopa Kohus otsustas 30. mai 2006. aasta kohtuotsuses parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346, punkt 56), et broneeringuinfo edastamine Ameerika Ühendriikidesse kujutab endast töötlemist, mille ese on riigi julgeolek ja liikmesriikide toimingud kriminaalõiguse valdkonnas. Kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslik alus tuleb aga valida sellest loogikast lähtudes.

59. Suur hulk nendest menetlusosalistest lisab, et kuigi andmekaitset tuleb pidada kavandatava lepingu eesmärgiks, on see eesmärk põhieesmärgi suhtes ainult teisejärguline ega too niisiis kaasa mingeid tagajärgi sõlmimisotsuse õigusliku aluse praegusele valikule. Nõukogu ja komisjon täpsustavad selles küsimuses, et õigusaktid, mille eesmärk on teatavat isikuandmete töötlemist eeldavate sektoripoliitikate elluviimine, peaksid põhinema õiguslikul alusel, mis vastab asjaomasele poliitikale, mitte ELTL artiklil 16.

60. Mis puudutab võimalust valida kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikeks alusteks korraga ELTL artikkel 16, artikli 82 lõike 1 punkt d ja artikli 87 lõike 2 punkt a, siis väidab Prantsusmaa valitsus teise võimalusena oma kirjalikes seisukohtades, et niisugune kumuleerimine on täiesti mõeldav. Seevastu Iirimaa ja nõukogu väidavad vastupidist. Kohtuistungil Euroopa Kohtus täpsustas nõukogu, et niisuguse võimaluse kahjuks kõneleb nõukogus toimuva hääletamise kord, mis tuleneb protokollidest (nr 21) ja (nr 22).

B. Õiguslik analüüs

61. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti, sealhulgas rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks vastu võetud õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ning mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu. Kui liidu õigusakti kontrollimise käigus selgub, et sellega taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on üksnes kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, see tähendab peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.²⁵

²⁵ Vt kohtuotsus, 11.6.2014, komisjon vs. nõukogu (C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

62. Euroopa Kohus nõustub siiski „erandkorras“, et õigusaktil võib korraga olla mitu erinevat õiguslikku alust, mis vastavad selle akti mitmele eesmärgile või koostisosadele, kui aktil on korraga mitu lahutamatu seotud eesmärki või koostisosa, ilma et üks oleks teise suhtes teisejärguline.²⁶ Niisugusel juhul kontrollib Euroopa Kohus veel, kas mitme õigusliku aluse kasutamise võib välistada sel põhjusel, et asjaomastes erinevates õiguslikes alustes ette nähtud menetlused on omavahel kokkusobimatud.²⁷

63. Sellest kohtupraktikast lähtudes tulebki kindlaks teha, kas võttes arvesse kavandatava lepingu eesmärki ja sisu, peaksid selle lepingu sõlmimise otsuse materiaalõiguslikeks alusteks olema eranditult ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d ja artikli 87 lõike 2 punkt a, nagu on näidatud nõukogu otsuse eelnõus ja nagu väidab enamik menetlusosalisi, või peaks selle õiguslikuks aluseks olema ELTL artikkel 16, ükskõik kas eranditult või koostoimes kahe eespool viidatud õigusnormiga.²⁸

64. Viimases küsimuses pean vajalikuks täpsustada, et vastupidi sellele, mida väitis nõukogu oma kirjalikes seisukohtades, näib mulle, et arvestades, et arvamusemenetlus ei ole kohtumenetlus ja on ennetav, on Euroopa Kohus täiesti pädev arutama parlamendi esitatud teist küsimust materiaalõiguslike aluste kumuleerimise vaatevinklist, ehkki selle küsimuse sõnastuses ei ole seda silmas peetud. Lisan, et menetlusosalistel oli võimalus võtta nii kirjalikus menetluses kui ka kohtuistungil seisukoht selles küsimuses.

65. See on seda olulisem, et kavandatava lepingu eesmärgi ja sisu analüüsi tulemusena tuleb minu arvates järeldada, et aktiga taotletakse kahte eesmärki ja sellel on kaks koostisosa, ilma et tervikuna oleks neid kahte eesmärki või neid erinevaid koostisosi võimalik hierarhiasse seada või lahutada. See seisukoht õigustab minu meelest seda, et kavandatava lepingu sõlmimise otsuse materiaalõiguslikeks alusteks valitakse ELTL artikkel 16 ja artikli 87 lõike 2 punkt a, mis tähendab, et nendes kahes õigusnormis osutatud menetlused võivad eksisteerida koos.

1. Kavandatava lepingu eesmärk ja sisu

66. Kavandatava lepingu preambuli teisest lõigust ilmneb, et lepinguosalisel tunnistavad, et „on tähtis ära hoida terroriakte ja terroristliku tegevusega seotud õigusrikkumisi, samuti muid raskeid rahvusvahelisi kuritegusid ning nende vastu võidelda, neid vähendada ja need kõrvaldada, austades samas põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige eraelu puutumatust ja andmekaitset“, samas kui neljandas lõigus on lisatud, et broneeringuinfo kasutamine on kõnealuste eesmärkide poole püüdlemisel olulise tähtsusega töövahend.

67. Seda, et korraga taotletakse esiteks terrorismi ja muude raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärki ning teiseks eraelu austamise ja andmekaitse eesmärke, kinnitavad preambuli viies ja kuues lõik, milles on rõhutatud vastavalt lepinguosaliste soovi „kindlustada avalikku julgeolekut“ ja asjaolu, et nad tunnistavad, et „jagavad oma õigusaktides väljendatud ühiseid väärtusi seoses eraelu puutumatuse ja andmekaitsega“.

26 Vt eelkõige kohtuotsused, 6.11.2008, parlament vs. nõukogu (C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 36); 19.7.2012, parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 44); 24.6.2014, parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 43) ja 14.6.2016, parlament vs. nõukogu (C-263/14, EU:C:2016:453, punkt 44). Tuleb märkida, et selles küsimuses ei näi Euroopa Kohtu praktika täiesti ühetaoline, sest mõnes kohtuotsuses on piiratud – üsna mõistetamatult – sellega, et on mainitud, et taotletakse mitut eesmärki, mis on lahutamatu seotud, viitamata käsitleva õigusakti koostisosadele. Vt näiteks kohtuotsused, 29.4.2004, komisjon vs. nõukogu (C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 56) ja 11.6.2014, komisjon vs. nõukogu (C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34).

27 Vt eelkõige kohtuotsused, 6.11.2008, parlament vs. nõukogu (C-155/07, EU:C:2008:605, punktid 76–79) ja 19.7.2012, parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punktid 45–49).

28 Valitud menetlusõiguslik alus, st ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkt v, mis nõuab, et nõukogu ei või võtta rahvusvahelise lepingu sõlmimise otsust vastu ilma, et ta oleks eelnevalt saanud parlamendilt nõusolekut, kui see leping hõlmab „valdkondi, mille suhtes kohaldatakse [...] seadusandlikku tavamenetlust“, ei ole parlamendi taotluse ese ja selles küsimuses ei ole menetlusosaliste vahel vaidlust. Näib, et see säte on kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv menetlusõiguslik alus.

68. Ka ilmneb preambuli neljandast lõigust sõnaselgelt, et Kanada võttis kohustuse, et tema pädev asutus töötleb „broneeringuinfot terroriaktide ja raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, järgides rangelt eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse meetmeid, mis on sätestatud [kavandatavas] lepingus“.

69. Kavandatava lepingu eesmärk on seega võimaldada Kanadal töödelda broneeringuinfot, mida edastavad lennuettevõtjad, kes tagavad lennuühenduse liidu ja Kanada vahel, ning töödelda seda selleks, et võidelda terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu, tagades samas õiguse eraelu austamisele ja õiguse isikuandmete kaitsele kavandatavas lepingus endas sätestatud tingimustel.

70. Seda, et need kaks eesmärki on kindlasti vaja kokku sobitada, kinnitab kavandatava lepingu artikkel 1, milles on ette nähtud, et lepinguosaliselised sätestavad broneeringuinfo edastamise ja kasutamise tingimused „eesmärgiga tagada üldsuse julgeolek ja ohutus ning näha ette vahendid andmete kaitsmiseks“.

71. Kavandatava lepingu sisu analüüs kinnitab samuti, et broneeringuinfo edastamise ja töötlemise abil on terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu lubatud võidelda ainult siis, kui asjaomaseid andmeid kaitstakse sobival tasemel.

72. Seepärast tagab Kanada kavandatava lepingu artikli 3 lõike 1 kohaselt, et Kanada pädev asutus töötleb saadud broneeringuinfot „üksnes terroriaktide või raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks, avastamiseks, uurimiseks või nende eest vastutusele võtmiseks“, kusjuures rõhutatakse, et see töötlemine peab toimuma „käesoleva lepingu kohaselt“. See täpsustus tähendab eelkõige, et kavandatava lepingu artikli 5 järgi „[eeldatakse selle] lepingu järgimisel [...], et Kanada pädev asutus tagab ELi andmekaitset käsitlevate asjakohaste õigusaktide tähenduses piisava andmekaitsetaseme“.

73. Ka broneeringuinfo säilitamise ja selle info järkjärgulise peitmise teel anonüümseks muutmise kontekstis – mis on ette nähtud kavandatava lepingu artiklis 16 – on nähtavaks tegemine selle artikli lõike 4 kohaselt Kanada ametiasutustel lubatud ainult juhul, kui „kättesaadavate andmete põhjal on vaja läbi viia [kavandatava lepingu] artiklile 3 vastavaid uuringuid“.

74. Pealegi lubavad kavandatava lepingu artikli 18 lõige 1 ja artikli 19 lõige 1 broneeringuinfot hiljem avaldada teistele Kanada või kolmandate riikide ametiasutustele ainult tingimustel, mille loetelu on ammendav, sealhulgas eelkõige olukorras, kus esiteks täidavad asjaomased ametiasutused „ülesande[id, mis] on otseselt seotud [kavandatava lepingu] artikli 3 reguleerimisalaga“, ja teiseks tagavad need ametiasutused kavandatavas lepingus kirjeldatud kaitsemeetmetele vastava kaitsetaseme või rakendavad nende kaitsemeetmetega samaväärseid kaitsenorme.

75. Eitamata vajadust need kaks taotletavat eesmärki kokku sobitada, on kavandatava lepingu mõni säte siiski seotud rohkem terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärgiga, mõni rohkem vajadusega tagada isikuandmete piisav kaitse.

76. Mis puudutab konkreetset esimest eesmärki, siis kavandatava lepingu artikli 6 lõige 2 kohustab Kanadat edastama konkreetsete juhtumite korral kavandatava lepingu alusel saadud ja broneeringuinfot hõlmavat asjakohast ja piisavat analüütilist teavet Euroopa Politseiametile (Europol) ja Euroopa Liidu Õiguslase Koostöö Üksusele (Eurojust) nende pädevuse ulatuses, või liikmesriigi politseile või õigusasutusele „[l]iidus terroriakti või raske rahvusvahelise kuriteo ärahoidmiseks, avastamiseks, uurimiseks või selle eest vastutusele võtmiseks“. Lisaks on kavandatava lepingu artikli 23 lõikes 2 ette nähtud, et lepinguosaliselised teevad koostööd, et tagada oma vastavate broneeringuinfo töötlemise süsteemide kooskõla sellisel, „et see suurendaks veelgi Kanada, Euroopa Liidu ja teiste riikide kodanike turvalisust“.

77. Kõneldes sätetest, mis käsitlevad rohkem tagatise, mida kavandatav leping andmekaitse alal pakub, siis selles lepingus on sätestatud hulk õigusnorme, mis käsitlevad andmete turvalisust ja terviklust (kavandatava lepingu artikkel 9), isikute õigust tutvuda enda taotlusel andmetega, neid parandada ja lisada märkusi (kavandatava lepingu artiklid 12 ja 13), broneeringuinfo töötlemise järelevalvet ning haldus- ja õiguskaitset (kavandatava lepingu artiklid 10 ja 14).

78. Võttes arvesse kavandatava lepingu eesmärki ja sisu, taotletakse sellega seega kahte eesmärki ja sellel on kaks põhilist koostisosa – mida enamik menetlusosalisi kokkuvõttes ka tunnistas või vähemalt möönis.

79. Vastupidi väidetele, millega menetlusosalised vastupidiseid väiteid põhjendasid, on minu arvates raske kindlaks teha, kumb nendest kahest eesmärgist on teise suhtes ülekaalus.

80. Nagu kavandatava lepingu eesmärgi ja sisu kirjeldus kalduvad näitama, tuleb neid kahte eesmärki taotleda samal ajal ja need tunduvad kokkuvõttes olevat lahutamatud. Esiteks on broneeringuinfo edastamine Kanada pädevale asutusele ja selle töötlemine seal, nagu ma märkisin, kavandatava lepingu artiklis 3 nimetatud eesmärkidel kavandatava lepingu artikli 5 järgi lubatud ainult siis, kui nende kahe toimingu puhul on olemas piisav andmekaitse seda valdkonda reguleeriva liidu õiguse tähenduses. Teiste sõnadega võib öelda, et kui niisugust kaitset ei tagata, ei saa kavandatavas lepingus ette nähtud andmete edastamine olla õiguspärane. Teiseks on kavandatavas lepingus isikuandmete kaitse alal ette nähtud tagatised vajalikud ainult seetõttu, et broneeringuinfo tuleb Kanada pädevale asutusele edastada Kanada õigusaktide ja kavandatava lepingu kohaselt. Nagu näitavad kavandatava lepingu mitu sätet – näiteks artiklid 16, 18 ja 19 –, on kavandatava lepingu eesmärk seega sobitada julgeolekueesmärk kokku asjaomaste isikute põhiõiguste, konkreetsemalt nende isikuandmete kaitse eesmärgiga.

81. Kokkuvõttes leian, et kavandatava lepingu need kaks eesmärki ja kaks koostisosa on lahutamatu seotud ning üks ei ole teise suhtes ei teisejärguline ega kaudne.

82. Seda hinnangut ei lükka ümber komisjoni argument, mis põhineb 30. mai 2006. aasta kohtuotsuse parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346) punktil 56, milles Euroopa Kohus otsustas, et broneeringuinfo edastamine Ameerika Ühendriikidesse kujutab endast töötlemist, mille ese on riigi julgeolek ja liikmesriikide toimingud kriminaalõiguse valdkonnas.

83. Kõigepealt tuleb märkida, et käesolevas arvamusemenetluses käsitletakse lepingut, mis kavatsetakse sõlmida Kanadaga, mitte Ameerika Ühendriikidega 2004. aastal sõlmitud esimest lepingut ja piisava kaitse otsust, mille komisjon tegi samal aastal, mille peale esitas parlament tühistamishagid.

84. Seejärel tuleb põhjalikumalt süvenedes märkida, et komisjon tõlgendab seda, mida Euroopa Kohus leidis 30. mai 2006. aasta kohtuotsuse parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346) selles punktis, kontekstiväliselt, kusjuures meenutan, et see kohtuotsus kuulutati hulk aega enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist.

85. Parlament palus Euroopa Kohtul eelkõige kindlaks teha, kas komisjonil on õigus teha piisava kaitse otsus, mis põhineb direktiivi 95/46 artiklil 25 ning mis käsitleb Ameerika Ühendriikidesse edastatavas broneeringuinfos sisalduvate isikuandmete töötlemisel tagatud piisavat kaitset, kuigi selle direktiivi artikli 3 lõikega 2 on selle direktiivi kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud just töötlemine avaliku julgeoleku huvides ja seoses riigi toimingutega kriminaalõiguse valdkonnas. Euroopa Kohus vastas loogiliselt eitavalt. Broneeringuinfo töötlemist Ameerika Ühendriikidega sõlmitud lepingu kontekstis ei saanud samastada teenuste osutamisega, vaid see asetus riigiasutuste loodud raamistikku ja toimus avaliku julgeoleku huvides, mis ei kuulunud direktiivi 95/46 kohaldamisalasse.²⁹

²⁹ Vt kohtuotsus, 30.5.2006, parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346, punktid 57–59).

86. See hinnang ei tähenda aga sugugi, et Euroopa Kohus on võtnud lõpliku seisukoha broneeringuinfot käsitlevate lepingute eseme kohta, sealhulgas argumenteerimise eesmärgil ka kavandatava lepingu eseme kohta, ning ammugi ei ole ta lõplikult otsustanud, et nende lepingute ainus, peamine või ülekaalukas eesmärk on võitlus terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu, nagu komisjon ekslikult arvab.

87. See, mida Euroopa Kohus leidis 30. mai 2006. aasta kohtuotsuses parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346), ei tähenda mõistagi ka seda, et võttes seisukoha direktiivi 95/46 esemelise kohaldamisala küsimuses, oleks ta samal ajal ja ennetavalt määranud kindlaks ELTL artikli 16 esemelise kohaldamisala piirid.

88. Oma väidet, et kavandatava lepingu julgeolekueesmärk on ülekaalukas ja õigustab niisiis valitud õiguslikku alust, püüab komisjon põhjendada ka nii, et tõmbab paralleele käesoleva kohtuasja ja kohtuasja vahel, milles tehti 6. mai 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-43/12, EU:C:2014:298).

89. Selles kohtuasjas, mis puudutas sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiivile 2011/82/EL, millega hõlbustatakse piiriülest teabevahetust liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise kohta,³⁰ tõdes Euroopa Kohus, et selle õigusakti ülekaalukas eesmärk on liiklusohutuse (ja seega transpordiohutuse) parandamine, ning otsustas selle põhjal, et direktiiviga loodud teabevahetussüsteem on „vahendiks, mille kaudu direktiiv taotleb [seda] eesmärki“.³¹ Direktiiv 2011/82 oleks seega tulnud võtta vastu mitte ELTL artikli 87 lõike 2 (politseikoostöö), vaid ELTL artikli 91 lõike 1 punkti c alusel, mis kuulub transpordipoliitikat käsitlevasse jaotisesse.

90. Ehkki ma olen valmis tunnistama, et nende kahe olukorra vahel valitseb osaline analoogia, ei muuda see analoogia siiski kuidagi seisukohta, et kavandatava lepinguga taotletakse kahte eesmärki ja sellel on kaks lahutamatu koostisosa. Seega ei muuda asjaolu, et broneeringuinfo edastamine Kanada pädevale asutusele võib kujutada endast vahendit, mille abil püüavad lepinguosaliselised saavutada kavandatava lepingu avaliku julgeolekueesmärki, kuidagi tõdemust, et kavandataval lepingul on kaks eesmärki, nagu on eelkõige kirjeldatud selle lepingu artiklis 1. Pealegi seisneb kavandatava lepingu eripära – mis seda direktiivist 2011/82 just eristabki – selles, et selle vahendi, see tähendab broneeringuinfo edastamise maksimaalset tõhusust, mida püütakse saavutada, et saavutada kavandatava lepingu artiklis 3 loetletud eesmärgid, tuleb kaaluda, asetades teisele kaalukaussile selles lepingus isikuandmete kaitse valdkonnas ette nähtud tagatised, mis on just osa selle lepingu teisest eesmärgist.

91. Lõpuks tuleb märkida, et veenvad ei ole ka parlamendi argumendid, millega ta põhjendab oma seisukohta, et kavandatava lepingu „raskuskeskme“ moodustavad ülekaalukalt tagatised, mille need sätted reisijatele broneeringuinfo kaitse alal annavad – asjaolu, mis väidetavalt õigustab seda, et selle lepingu sõlmimise otsus peaks põhinema ainult ELTL artiklil 16.

92. Ühelt poolt ei ole õige väita, et kavandatavas lepingus ei ole nähtud lennuettevõtjatele ette mingit kohustust edastada broneeringuinfo Kanada pädevale asutusele, et seda infot töödeldaks vastavalt kavandatava lepingu artiklis 3 loetletud eesmärkidele. Kavandatava lepingu artikli 4 lõikes 1 on tõesti – nagu parlament oma kirjalikes seisukohtades märkis – täpsustatud, et liit tagab ainult selle, et lennuettevõtjatel „ei oleks takistusi“ broneeringuinfo edastamisel Kanada pädevale asutusele. Selle pealkirja „Broneeringuinfo edastamise tagamine“ kandva artikli tõlgendamisel koostoimes kavandatava

³⁰ ELT 2011, L 288, lk 1.

³¹ Kohtuotsus, 6.5.2014, komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 42).

lepingu artiklitega 5³², 20³³ ja 21³⁴ ilmneb siiski – nagu parlament muide vastuses Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele möönis –, et lennuettevõtjad on õiguslikult ja praktikas kohustatud tagama Kanada pädevale asutusele süstemaatiliselt juurdepääsu broneeringuinfole kavandatava lepingu artiklis 3 kindlaks määratud eesmärkidel.

93. Teisalt ei saa kavandatava lepingu eset samastada peamiselt niisuguse piisava kaitse otsusega, nagu komisjon tegi seoses 2006. aasta kokkuleppega.³⁵ Nagu juba märgitud, näitavad nii kavandatava lepingu eesmärk kui ka sisu vastupidi, et sellega püütakse kokku sobitada kaks sellega taotletavat eesmärki ning et need eesmärgid on lahutamatult seotud.

94. Missugust mõju avaldab niisiis selline järeldus kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õigusliku aluse kindlaksmääramisele?

2. Sobiv õiguslik alus

95. Nagu juba mainitud, on selge, et selle nõukogu otsuse eelnõu, mille eesmärk on sõlmida kavandatav leping, põhineb ELTL artikli 82 lõike 1 punktil d ja artikli 87 lõike 2 punktil a, mis kuuluvad mõlemad ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotisesse, mis käsitleb „vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala“.

96. Võttes arvesse kavandatava lepingu eespool kirjeldatud kahte teineteisest lahutamatut eesmärki ja kahte koostisosa, näivad need materiaaõiguslikud alused mulle küll – vähemalt osaliselt – asjakohased, kuid ebapiisavad. Leian nimelt, et kohtupraktikat arvestades tuleb ja on võimalik valida kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikuks aluseks ka ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik.

a) ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d ja artikli 87 lõike 2 punkti a asjakohasus

97. Esimeses, see tähendab ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d ja artikli 87 lõike 2 punkti a asjakohasuse küsimuses tuleb kõigepealt nõustuda, et vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ülesehitamiseks on vaja, et liit saaks kasutada oma välispädevust.

98. Peale ELTL artikli 79 lõikes 3 ette nähtud tagasisivõtulepingute juhtumi, mis on seotud sisserändepoliitikaga ega ole käsitletaval juhul asjakohane, ei ole liidule antud sõnaselget üldist laadi välispädevust seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat alaga. ELTL artikli 216 lõige 1 võimaldab liidul siiski sõlmida rahvusvahelisi lepinguid, sealhulgas politseikoostöö ja/või kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas, kui see on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks.

99. Ükski menetlusosaline ei sea seda võimalust kahtluse alla. Euroopa Kohus ei saa siiski minu meelest piirduda selle tuvastamisega. Leian, et Euroopa Kohus peaks seda küsimust arvamuses, mille ta peab esitama, ikkagi arutama.

32 Kavandatava lepingu selle artikli teise lause kohaselt „[e]ldatakse, et lennuettevõtja, kes edastab Kanadale broneeringuinfot käesoleva lepingu alusel, täidab ELi õiguslikke nõudeid seoses andmete edastamisega ELilt Kanadale“.

33 Kavandatava lepingu artiklis 20 on eelkõige täpsustatud, et lepinguosalisel „tagavad, et lennuettevõtjad edastavad broneeringuinfo Kanada pädevale asutusele üksnes tõukemeetodil“ (kohtujuristi kursiiv).

34 Kavandatava lepingu broneeringuinfo edastamise sagedust käsitleva artikli 21 lõikes 1 on sätestatud, et „Kanada tagab, et tema pädev asutus nõuab lennuettevõtjalt broneeringuinfo edastamist“ (kohtujuristi kursiiv).

35 Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

100. Selleks et tunnustada liidu välispädevust vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas, on vaja, et selle pädevuse kasutamise politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas saaks keskenduda eesmärkidele, mida taotletakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga.

101. Need eesmärgid on nimetatud ELL artikli 3 lõikes 2 ja ELTL artiklis 67. Esimeses õigusnormis on sätestatud, et „[l]iit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli [...] ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega“. ELTL artiklis 67, mis juhatab sisse ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise 1. peatüki, on lõikes 3 ette nähtud, et liit „püüab tagada kõrge turvalisuse taseme kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise meetmetega, politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega“.

102. Nagu õigesti väitis kohtujurist Bot oma 30. jaanuari 2014. aasta ettepanekus kohtuasjas parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:41, punktid 111 ja 112), on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõde nendes sätetes väljendatud eesmärges silmas pidades funktsionaalne ja abistav. Sellest järeldub, et kuigi kõnealuse ala loomiseks võib minna vaja liidu välistegevust, on selleks, et lepingut saaks pidada seotuks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga, vaja, et sellel lepingul oleks tihe seos vabaduse, turvalisuse ja õigusega liidu sees, see tähendab otsest seost liidu sisejulgeoleku eesmärgi ja liidust väljaspool arendatava politseikoostöö ja/või õiguslase koostöö vahel.³⁶

103. Sama mõtet, kuid teises kontekstis väljendas Euroopa Kohus, kui ta ELTL artikli 87 lõiget 2 lähtuvalt ELTL artiklist 67 tõlgendades täpsustas, et selleks, et liidu õigusakti õiguslik alus võiks selle eesmärgi ja sisu arvestades olla esimene nendest sätetest, peab see õigusakt olema otseselt seotud ELTL artiklis 67 nimetatud eesmärkidega.³⁷

104. Kavandatava lepinguga on see küll minu arvates nii.

105. Esiteks kohaldatakse seda lepingut broneeringuinfo edastamise, töötlemise ja kasutamise suhtes, mille eesmärk on tagada avalik julgeolek ja riigi toiminguid kriminaalõiguse valdkonnas,³⁸ see tähendab konkreetsemalt ennetada ja avastada terrorirünnakuid ja raskeid rahvusvahelisi kuritegusid, sealhulgas uurimine ja nende eest vastutusele võtmine. Kavandatava lepingu artikli 1 kohaselt on selle eesmärk eelkõige „tagada üldsuse julgeolek ja ohutus“, mis eeldab mõistagi liidu kodanike julgeolekut ja ohutust, eelkõige nende julgeolekut ja ohutust, kes kasutavad lennuühendusi Kanada ja Euroopa Liidu vahel.³⁹ Lisaks kohustab kavandatava lepingu artikli 6 lõige 2 Kanadat liidu liikmesriigi politsei või õigusasutuse esitatud taotlusel jagama kavandatava lepingu alusel saadud broneeringuinfot või broneeringuinfot hõlmavat analüütilist teavet konkreetsete juhtumite korral „Euroopa Liidus“ terroriakti või raske rahvusvahelise kuriteo ärahoidmiseks, avastamiseks või uurimiseks.

106. Teiseks tuleb märkida, et kuigi broneeringuinfot koguvad ja edastavad esialgu lennuettevõtjad, moodustavad kavandatava lepingu sätted õigusliku raamistiku, mille on kehtestanud ametiasutused õiguskaitse eesmärkidel.⁴⁰ Nagu juba märgitud, kehtestatakse kavandatava lepinguga seega õigusnormid, mis reguleerivad Kanada ametiasutuste juurdepääsu broneeringuinfole ja/või niisuguses infos sisalduvale analüütilisele teabele ning selle info hilisemat edastamist eelkõige liidu ja selle

³⁶ Vt analoogilises tähenduses ka kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi parlament vs. nõukogu (C-263/14, EU:C:2015:729, punkt 67).

³⁷ Vt kohtuotsus, 6.5.2014, komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-43/12, EU:C:2014:298, punktid 48 ja 49).

³⁸ Vt analoogia alusel kohtuotsus, 30.5.2006, parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346, punkt 56).

³⁹ Kavandatava lepingu artikli 23 lõikes 2 on kinnitatud, kui tähtis on liidu kodanike julgeolek, rõhutades, et lepinguosalised teevad koostööd, et tagada oma vastavate broneeringuinfo töötlemise süsteemide kooskõla selliselt, et „see suurendaks veelgi Kanada [ja] Euroopa Liidu [...] kodanike turvalisust“.

⁴⁰ Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsus, 30.5.2006, parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2006:346, punkt 59).

liikmesriikide ja kolmandate riikide pädevatele politsei- ja õigusasutustele, eriti kavandatava lepingu artiklis 3 loetletud eesmärkidel. Lisaks määrati broneeringuinfo säilitamise kestus viis aastat, mis on ette nähtud kavandatava lepingu artikli 16 lõigetes 1 ja 5, kindlaks – nagu Euroopa Kohtus toimunud arutelude käigus selgelt ilmnes – selleks, et teha võimalikuks uurimised, vastutusele võtmine ja kohtumenetlused raskeid rahvusvahelisi kuritegusid toime panevate kuritegelike võrgustike alal ning hõlbustada neid toiminguid. Võttes aga arvesse kavandatava lepingu artikli 16 lõike 5 väga avarat sõnastust, võivad need uurimised ja vastutusele võtmise toimingud vabalt hõlmata liidu liikmesriikide politsei- ja õigusasutuste uurimisi ja vastutusele võtmise toiminguid. Niisugused õigusnormid kuuluvad põhimõtteliselt valdkonda, mida hõlmab politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades.⁴¹

107. Ma järeldan sellest esiteks, et mis puudutab meetmeid, mille parlament ja nõukogu võivad kehtestada ning mis käsitlevad „asjakohaste andmete kogumist, säilitamist, töötlemist, analüüsi ja vahetust“ politseikoostöös, „mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist“, mis on ette nähtud ELTL artikli 87 lõikes 1, siis ELTL artikli 87 lõike 2 punkt a kujutab endast kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobivat õiguslikku alust. Igaks juhuks lisan, et seda koostööd ja vahetust ei ole tingimata vaja ametiasutuste vahel, mis kvalifitseeritakse siseriiklikus õiguses politseiteenistusteks otseses tähenduses. ELTL artikli 87 lõikes 1 on politseikoostööga eriti laias tähenduses seostatud „*kõik liikmesriikide pädevad asutused*, sealhulgas politsei-, tolli- ja teised õiguskaitseasutused“⁴² – väljend, mis lubab vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõdet arvestades täielikult teha koostööd Kanada Piirivalveametiga, et tagada liidu sisejulgeolek.

108. Mis puudutab teiseks kavandatava lepingu seda aspekti, milleks on „õiguslane koostöö kriminaalasjades“, siis hoolimata käesoleva ettepaneku punktides 105 ja 106 välja toodud asjaoludest tunnistatan, et ma kahtlen veidi, kas kavandatav leping võib olla meede, mis aitab otseselt „hõlbustada liikmesriikide õigusasutuste või samaväärsete asutuste vahelist koostööd kriminaalasjade menetlemisel ja otsuste täitmisel“ ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d tähenduses. Nagu eelkõige tunnistas Ühendkuningriigi valitsus oma vastuses ühele Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele, võib kavandatav leping niisugust koostööd liikmesriikide õigusasutuste vahel hõlbustada ainult teatud juhtudel. Niisugune koostöö sõltub siiski teatavatest – nii faktilistest kui ka õiguslikest – teguritest, mida ei ole kavandatava lepinguga reguleeritud. Näib, et koostöö liikmesriikide õigusasutuste vahel on seega üksnes kavandatava lepinguga kehtestatava raamistiku kaudne tagajärg. Asjaolu, et kavandatava lepingu artikliga 6 ei ole kohustust edastada liikmesriikide õigusasutustele broneeringuinfot või analüütilist teavet kehtestatud mitte ainult Kanada pädevale asutusele, vaid üldisemalt „Kanadale“, võib küll mõista nii, et niisugune kohustus kehtestatakse ka selle kolmanda riigi õigusasutustele. Isegi eeldusel, et see tõlgendus on õige ja broneeringuinfo vahetamine õigusasutuste vahel on mõeldav, tundub sellegipoolest, et niisugusena, nagu kavandatav leping praegu koostatud on, ei aita see eriti hõlbustada liikmesriikide õigusasutuste või muude samaväärsete asutuste vahelist koostööd. Üksnes siis, kui Euroopa Kohus valiks ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d suuremeelsema tõlgenduse, vajaduse korral tõlgendatuna koostoimes ELTL artikli 67 lõikega 3, mille kohaselt „püüab [liit] tagada kõrge turvalisuse taseme [...] politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega“, või kui lepinguosalisel muudaksid kavandatava lepingu sätteid nii, et arvesse võetakse otsesemalt kavandatava lepingu kohtulikku mõõdet, võiks ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d olla selle lepingu sõlmimise otsuse täiendav õiguslik alus.

41 Vt selle kohta kohtuotsus, 10.2.2009, Iirimaa vs. parlament ja nõukogu (C-301/06, EU:C:2009:68, punkt 83).

42 Kohtujuristi kursiiv.

109. Lisan, et hinnangut, et ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d ei saa olla kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus, ei väära mõne menetlusosalise mainitud asjaolu, et nõukogu otsused, mis käsitlevad vastavalt broneeringuinfo lepingute sõlmimist Austraalia ja Ameerika Ühendriikidega, põhinevad sellel õigusnormil, tõlgendatuna koostoimes ELTL artikli 87 lõike 2 punktiga a.⁴³ Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õigusliku aluse kontrollimisel mingit tähtsust sellel, millist õiguslikku alust kasutati muude selliste liidu õigusaktide vastuvõtmiseks, millel võivad olla asjaomase õigusaktiga sarnased tunnused.⁴⁴

110. Selles olukorras olen kavandatava lepingu praeguse redaktsiooni juures arvamusel, et ELTL artikli 87 lõike 2 punkt a kujutab endast kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobivat õiguslikku alust.

111. Mulle näib aga, et sellest materiaalõiguslikust alusest, mis on kavandatava lepingu sõlmimise otsuse eelnõus nõuetekohaselt ära näidatud, ei piisa, et liit saaks selle lepingu sõlmida.

b) Vajadus valida kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikuks aluseks ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik

112. Nagu parlament on oma taotluses õigesti märkinud, ei ole ELTL artikli 87 lõike 2 punktis a – ega üldisemalt ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotises, mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhinevat ala – ette nähtud õigusnormide vastuvõtmist isikuandmete kaitse valdkonnas.

113. Nagu ma eespool näitasin, on kavandatava lepingu üks põhieesmärkidest just – nagu on märgitud selle artiklis 1 – „näha ette vahendid [nende reisijate broneeringuinfo] kaitsmiseks“, kes kasutavad lennuühendusi Kanada ja Euroopa Liidu vahel. Nagu juba rõhutatud, kinnitab kavandatava lepingu sisu seda eesmärki, eelkõige sätted, mis paiknevad „broneeringuinfo töötlemise suhtes kohaldatavaid kaitsemeetmeid“ käsitlevas peatükis, kuhu kuuluvad kavandatava lepingu artiklid 7–21.

114. Selles olukorras peab liidu tegevus minu arvates tingimata põhinema ELTL artikli 16 lõike 2 esimesel lõigul, milles – meenutan – tehakse parlamendile ja nõukogule ülesandeks kehtestada eeskirjad füüsiliste isikute kaitse kohta seoses isikuandmete töötlemisega eelkõige liikmesriikides liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul, samuti selliste andmete vaba liikumise eeskirjad. Sellel lähenemisel on kolm peamist põhjust.

115. Kõigepealt tuleb – nagu ka eespool toodud arutluskäigus vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala välismõõtmekohta – asuda seisukohale, et ELTL artikli 216 lõike 1 kohaselt on liidul õigus sõlmida kolmanda riigiga rahvusvaheline leping, millega kehtestatakse isikuandmete kaitset käsitlevad õigusnormid, kui see on vajalik aluslepingute mõne eesmärgi, käsitletaval juhul ELTL artikli 16 eesmärkide saavutamiseks. Nii on see kavandatava lepinguga, mille üks põhieesmärke on sisuliselt näha ette nende reisijate broneeringuinfo kaitse vahendid, kes kasutavad lennuliini Kanada ja Euroopa Liidu vahel. Lisaks ei ole minu arvates mingit kahtlust, et kavandatava lepingu sätted tuleb kvalifitseerida füüsiliste isikute andmete kaitse „eeskirjadeks“ ELTL artikli 16 lõike 2 esimese lõigu tähenduses, mille eesmärk on lepinguosalisi siduda.

116. Seejärel tuleb märkida, et vastupidi sellele, kuidas oli endise EÜ artikliga 286, on ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik, mis paikneb selle lepingu esimese osa II jaotises „Üldkohaldatavad sätted“, mõeldud õiguslikuks aluseks kõikidele liidu tasandil vastu võetavatele õigusnormidele, mis reguleerivad füüsiliste isikute kaitset seoses nende isikuandmete töötlemisega, sealhulgas õigusnormid, mis asetuvad niisuguste meetmete raamistikku, mis kuuluvad ELi toimimise lepingu politseikoostööd ja õiguslast

⁴³ Vt otsuse 2012/381 ja otsuse 2012/472 õiguslikud alused, millele on viidatud vastavalt käesoleva ettepaneku 3. ja 4. joonealuses märkuses.

⁴⁴ Vt eelkõige kohtuotsused, 10.1.2006, komisjon vs. nõukogu (C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 50); 24.6.2014, parlament vs. nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 48) ja 18.12.2014, Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 36).

koostööd kriminaalasjades käsitlevate sätete kohaldamisalasse. Nagu on täpsustatud selle artikli teises lõigus, peab ainult ühise välis- ja julgeolekupoliitika kontekstis vastu võetud isikuandmete kaitset käsitlevate õigusnormide õiguslik alus olema ELL artikkel 39. ETL artikli 16 lõike 2 esimese lõigu niisugust tõlgendust kinnitab esiteks asjaolu, et ei ole mingit viidet sellele, et isikuandmete kaitset käsitlevaid õigusnorme võiks vastu võtta ETL artikli 87 lõike 2 punkti a alusel. Tuleb aga meenutada, et enne Lissaboni lepingu jõustumist oli EL artikli 30 lõike 1 punktis b vastupidi ette nähtud, et ühistegevus politseikoostöö valdkonnas võib hõlmata muu hulgas asjakohaste andmete töötlemist, analüüsi ja vahetust, „järgides seejuures asjakohaseid isikuandmete kaitsmisega seotud sätteid“ – sõnastus, mis võimaldas nõukogul muide vastu võtta nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsuse 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta⁴⁵. Nagu ma aga tagapool näitan, tuleb teiseks rõhutada, et protokollides (nr 21) ja (nr 22) nähti ette võimalus, et ETL artikli 16 lõike 2 esimesel lõigul põhinevaid õigusnorme võib võtta vastu tegevuse raames, mis kuulub ELi toimimise lepingu politseikoostööd ja õiguslast koostööd kriminaalasjades käsitlevate peatükkide kohaldamisalasse.

117. Sellest järeldub – ja see hajutab ka igasuguse kahtluse, mida põhjustab komisjoni kirjalikes seisukohtades esitatud seisukoha mitmetimõistetavus –, et ETL artikkel 16 ühelt poolt ning ETL artikli 87 lõike 2 punkt a ja ETL artikli 82 lõike 1 punkt d teiselt poolt ei saa olla üldnormi ja erinormi vahelise suhte tüüpi hierarhilises suhtes. Nagu näitavad eelkõige eespool viidatud protokollid, nägid kõrged lepinguosalisel ette võimaluse, et liidu õigusakti võib vastu võtta korraga kõigi nende kolme artikli alusel ja seda just seetõttu, et nende sätete kohaldamisalad on erinevad.

118. Lõpuks tuleb märkida – nagu väitsid eelkõige parlament, komisjon ja Euroopa andmekaitseinspektor oma vastustes ühele Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele –, et ETL artikli 16 asjakohasust kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õigusliku alusena ei saa kahtluse alla seda seepärast, et kaitsemeetmed, mida see artikkel lubab võtta, on seotud liikmesriikide ametiasutuste poolse andmete töötlemisega, mitte nagu käsitletaval juhul eraõiguslike üksuste (lennuettevõtjad) eelnevalt kogutud andmete edastamisega kolmandasse riiki.

119. Esiteks, kui parafraseerida kohtujurist Léger'd, ei „erine“ kohustus edastada teatav broneeringuinfo otse Kanadasse, mis lennuettevõtjal kavandatava lepingu artiklite 4, 5, 20 ja 21 kohaselt on, „põhimõtteliselt suuresti riigiasutuste vahelisest otsesest teabevahetusest“.⁴⁶ Teiseks tuleb märkida, et kuna Euroopa Kohus on kinnitanud, et direktiivi 95/46 tähenduses mõiste „andmete töötlemine“ määratluse alla kuulub isikuandmete edastamine eraettevõtja poolt liikmesriigist kolmandasse riiki,⁴⁷ viib uue õigusliku aluse, s.o ETL artikli 16 lõike 2 esimese lõigu rangelt sõnasõnaline tõlgendamine selleni, et isikuandmete kaitse kord killustatakse. Tundub, et niisugune tõlgendus on vastuolus kõrgete lepinguosaliste kavatsusega luua põhimõtteliselt üksainus õiguslik alus, mis sõnaselgelt võimaldab liidul vastu võtta füüsiliste isikute isikuandmete kaitset käsitlevaid õigusnorme. Tegemist oleks seega raskesti seletatava tagasiminekuaga võrreldes eelmise korraga, mis põhines aluslepingu siseturгу käsitlevatel sätetel. See ETL artikli 16 niisugune rangelt sõnasõnaline tõlgendus tooks seega kaasa selle, et nimetatud õigusnormilt võetaks suur osa kasulikust mõjust.

120. Võttes arvesse kavandatava lepingu eesmärgi ja koostisosi, mis on omavahel lahutamatu seotud, peavad selle lepingu sõlmimise otsuse materiaalsoõiguslikud alused minu arvates järelikult olema ETL artikli 16 lõike 2 esimene lõik ja ETL artikli 87 lõike 2 punkt a.

121. Kohtupraktika kohaselt liidu õigusakti vastuvõtmine mitmel õiguslikul alusel seda, et erinevates asjaomastes õiguslikes alustes osutatud menetlused oleksid kokkusobivad.⁴⁸

⁴⁵ ELT 2008, L 350, lk 60.

⁴⁶ Vt kohtujuristi ettepanek, Léger, liidetud kohtuasjad parlament vs. nõukogu ja komisjon (C-317/04 ja C-318/04, EU:C:2005:710, punkt 160).

⁴⁷ Vt kohtuotsus, 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punktid 28 ja 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴⁸ Vt käesoleva ettepaneku 27. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

122. Käsitletaval juhul on nii ELTL artikli 16 lõike 2 esimeses lõigus kui ka ELTL artikli 87 lõike 2 punktis a ette nähtud, et nendes kahes artiklis silmas peetud meetmete vastuvõtmisel teevad parlament ja nõukogu otsuse seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Pealegi on nii ka meetmetega, mis võetakse ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d alusel, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et see õigusnorm on kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus.

123. Järelikult on nendes õigusnormides konkreetselt osutatud menetlused kohtupraktika tähenduses kokkusobivad. Need ei takista seega Euroopa Kohtul kavandatava lepingu sõlmimise otsusele välja valida mitut õiguslikku alust.

124. Nõukogu, keda toetas Iirimaa, väitis siiski, et siin tuvastatust tuleb minna kaugemale ning analüüsida Taani Kuningriigi, Iirimaa ja Ühendkuningriigi nõukogus osalemise korda, mis on ette nähtud vastavalt protokollides (nr 21) ja (nr 22). Nende menetlusosaliste arvates on ELTL artikli 16 ja artikli 87 lõike 2 punkti a kasutamine koos õiguslike alustena selle korraga vastuolus. Nõukogu selgitas täpsemalt kohtuistungil Euroopa Kohus – ehkki see selgitus oli veidi vastuoluline ja ebaloogiline⁴⁹ –, et nendes protokollides on eristatud ELTL artikli 16 alusel kehtestatud isikuandmete töötlemist politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö tegevuses reguleerivate õigusnormide mittesiduvuse küsimust nende kolme liikmesriigi nõukogu hääletamises osalemise küsimusest, kui viimane peab niisuguseid õigusnorme vastu võtma. Sellest järeldub, et samal ajal kui need kolm liikmesriiki ei osale politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonda kuuluvate meetmete vastuvõtmises – välja arvatud juhul, kui Iirimaa ja Ühendkuningriik on otsustanud kasutada oma *opt-in*-õigust –, osalevad nad ikka ELTL artikli 16 alusel kehtestatavate õigusnormide vastuvõtmises, hoolimata sellest, et vastavate protokollide järgi ei ole need meetmed neile siduvad.

125. See argument väärrib teatavat tähelepanu, ehkki kokkuvõttes olen seisukohal, et see tuleb tagasi lükata.

126. Meenutagem, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et need kaks kõnesolevat protokoll ei mõjuta „mingil moel vastust küsimusele, kas [liidu õigusakti] vastuvõtmisel on kasutatud sobivat õiguslikku alust“.⁵⁰ Seega on selles kohtupraktikas leitud, et kui kavandatava lepingu eesmärgi ja sisu analüüsi tulemusena – ja vastupidi sellele, mida ma eespool väitsin – peaks selle lepingu sõlmimise otsus põhinema ainult ELTL artikli 16 lõike 2 esimesel lõigul, ei saaks need kaks kõnesolevat protokoll kavandatava lepingu artikli 29 sõnastusest hoolimata seda seisukohta „väärata“. Teiste sõnadega peaksid need kolm liikmesriiki kavandatava lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmises osalema ja see leping oleks neile siduv.

127. Selle kohtupraktika kohaldamine juhul, kui korraga on kaks õiguslikku alust, milles on ette nähtud sama vastuvõtumenetlus (seadusandlik tavamenetlus ja kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus), kuid mis avaldavad erinevat mõju nende kolme riigi osalemisele asjaomase õigusakti vastuvõtmises nõukogus, on keerukam ülesanne.

⁴⁹ Näiteks nõustus nõukogu esindaja kohtuistungil – vastuseks mõnele Euroopa Kohtu küsimusele –, et need kolm liikmesriiki ei saa hääletada, kui küsimuse all on niisuguse õigusakti vastuvõtmine, mis ei ole neile siduv. Ka näib mulle ebaloogiline – nagu ma eespool märkisin – selle institutsiooni väide, et arvamuse taotluse teine küsimus on vastuvõetamatu sel põhjusel, et ELTL artikli 16 valimine kavandatava lepingu sõlmimise otsuse materiaalõiguslikuks aluseks ei avalda mingit mõju, sest selle artikli alusel meetmete vastuvõtmise menetlus on samasugune, nagu on ette nähtud vastavalt ELTL artikli 82 lõike 1 punktis a ja artikli 87 lõike 2 punktis d, ning selle küsimuse sisu kohta esitatud väide, et needsamad menetlused on kokkusobimatud.

⁵⁰ Vt kohtuotsused, 22.10.2013, komisjon vs. nõukogu (C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 73) ja 18.12.2014, Ühendkuningriik vs. nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 37).

128. Kuna siin on vaja selgitada välja konkreetse õigusakti, see tähendab kavandatava lepingu sõlmimise otsuse sobiv õiguslik alus, ei ole seda küsimust tarvis lahendada Irimaad ja Ühendkuningriiki puudutavas osas. On teada, et vastavalt protokolli (nr 21) artiklile 3 teatasid need kaks liikmesriiki, et soovivad, et kavandatav leping oleks neile siduv, ning seega osalevad nad selle sõlmimise otsuse vastuvõtmises. Ükski menetluslikku laadi argument, mis puudutab neid kahte liikmesriiki, ei takista seega valida kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikeks alusteks korraga ELTL artikli 16 lõike 2 esimest lõiku ja ELTL artikli 87 lõike 2 punkti a.

129. Taani Kuningriigi seisukoha kohta tuleb meenutada, et vastavalt protokolli (nr 22) artiklile 2a kohaldatakse selle protokolli artiklit 2 – mille kohaselt ei ole Taani Kuningriigile siduv eelkõige ükski meede ega rahvusvaheline leping, mis on võetud vastu ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel – ka ELTL artikli 16 alusel kehtestatud õigusnormide suhtes, mis käsitlevad liikmesriikidepoolset isikuandmete töötlemist tegevuse raames, mis kuulub selle lepingu kolmanda osa V jaotise 4. ja 5. peatüki kohaldamisalasse, st politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonda.

130. Kavandatava lepingu sätted ei ole seega siduvad Taani Kuningriigile. Nõukogu väidab siiski, et kuna protokolli (nr 22) artiklis 2a on viidatud ainult selle protokolli artiklile 2, mitte selle artiklile 1 – milles on ette nähtud, et Taani Kuningriik ei osale ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise kohaldamisalasse kuuluvate väljapakutud meetmete vastuvõtmises – eeldab selle protokolli artikkel 2a vastupidi, et Taani Kuningriik osaleb kavandatava lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmises, kui selle õiguslik alus peaks olema ELTL artikkel 16.

131. See arutluskäik mind ei veena või vähemalt ei ole sellel niisuguseid tagajärgi, nagu omistab sellele nõukogu seoses kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õigusliku aluse valikuga.

132. Ma ei arva, et kõrgetel lepinguosalistel oli kavas teha võimalikuks see, et õigusakt, mille õiguslikud alused on nii ELTL artikkel 16 kui ka mõni ELi toimimise lepingu säte, mis käsitleb politseikoostööd ja õiguslase koostööd kriminaalasjades, ei ole Taani Kuningriigile siduv, samas kui ta osaleb selle õigusakti vastuvõtmises, sest sellega kaasneb oht, et Taani Kuningriik võib ühineda nende liikmesriikidega, kes on selle õigusakti vastuvõtmise vastu, ning takistada nii kvalifitseeritud häälteenamise saavutamist nõukogus. Mulle näib, et see on vastuolus protokolli (nr 22) eesmärgiga, mis on leida tasakaal Taani eriseisukoha austamise ja vajaduse vahel võimaldada teistel liikmesriikidel (sh vajaduse korral Irimaal ja Ühendkuningriigil) jätkata nende koostööd vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas.

133. Selle tõlgenduse kohta võib muidugi esitada vastuväite, et protokolli (nr 22) preambuli kohaselt võtavad kõrged lepinguosalistes teadmiseks, et Taani Kuningriik ei ole selle vastu, et liikmesriigid jätkavad oma koostöö arendamist meetmete alal, mis ei ole sellele liikmesriigile siduvad. Selle väite kohaselt on Taani Kuningriik, kellel on küll lubatud osaleda selle protokolli artikli 2a kohaldamisalasse kuuluvate õigusaktide vastuvõtmises, mis ei ole talle siduvad, kohustunud mitte kunagi olema nende vastuvõtmise vastu.

134. Kui niisugune peaks olema protokolli (nr 22) asjassepuutuvate sätete õige tõlgendus, oleks tulemuseks see, et kavandatava lepingu sõlmimise otsuse õiguslikud alused ei saaks olla korraga ELTL artikkel 16 ja artikli 87 lõike 2 punkt a ning seda seepärast, et selle õigusakti vastuvõtmisel järgitavad menetlused oleksid väidetavalt kokkusobimatud sel lihtsal põhjusel, et Taani Kuningriik osaleks selle õigusakti vastuvõtmises ainult formaalselt. Sellest järeldub, et see Taani Kuningriigi lihtsalt formaalne osalemine kavandatava lepingu sõlmimise otsuse vastuvõtmises „väärab“ selle õigusakti õigusliku aluse objektiivse analüüsi, mis – meenutan – põhineb selle lepingu eesmärkide ja koostisosade analüüsil. Niisugune tagajärg on ilmselges vastuolus kohtupraktikaga, mille kohaselt ei määra õigusakti õiguslikku alust menetlused, vaid õigusakti vastuvõtmiseks järgitav menetlus tuleneb õiguslikust

alusest.⁵¹ See kohtupraktika on minu arvates kohaldatav veelgi enam siis, kui menetlus, mida väidetavalt tuleb nõukogus järgida, eeldab Taani Kuningriigi ainult formaalset osalemist niisuguse õigusakti vastuvõtmises, mis ei ole tema suhtes siiski siduv.

135. Kõikidest esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata parlamendi teisele küsimusele, et võttes arvesse kavandatava lepingu sõlmimise otsuse eesmäärke ja koostisosi, mis on omavahel lahutamatult seotud, ilma et ühed oleksid teiste suhtes teisejärgulised, peavad selle lepingu õiguslikud alused olema ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik ja artikli 87 lõike 2 punkt a koostoimes ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunktiga v.⁵²

VII. Kavandatava lepingu vastavus ELi toimimise lepingu ja harta sätetele (esimene küsimus)

A. Ülevaade taotlusest ja parlamendi seisukohad ning teiste menetlusosaliste seisukohad

1. Ülevaade taotlusest ja parlamendi seisukohad

136. Parlament leiab, et võttes arvesse eelkõige Euroopa Kohtu praktikat, valitseb õiguslik ebakindlus küsimuses, kas kavandatav leping on kooskõlas ELTL artikliga 16 ning harta artiklitega 7 ja 8 ja artikli 52 lõikega 1.

137. Parlamendi sõnul on ilmne, et kavandatavas lepingus ette nähtud broneeringuinfo kogumine, edastamine, analüüsimine, säilitamine ja hilisem edastamine kujutavad endast erinevaid „töötlemistoiminguid“ ning erinevaid harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive ilminguid. Nende erinevate ilmingute kujul on see riive ulatuslik ja eriti raske.⁵³

138. Parlament rõhutab, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 võib selline riive olla õigustatud ainult siis, kui seda tehakse „seadusega“ ning see osutub vajalikuks ja on proportsionaalne üldist huvi pakkuva eesmärgiga, mida liit tunnustab.

139. Esimeses küsimuses kahtleb parlament sisuliselt, kas rahvusvaheline leping kujutab endast „seadust“ selle õigusnormi tähenduses ning kas selles võib näha ette harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste kasutamise piiranguid. Ta märgib, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt, mis käsitleb Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 kasutatud väljendit „kooskõlas seadusega“, peab iga riive põhinema „siseriiklikul õigusel“. Kuna Lissaboni lepinguga muudeti liidu õiguskorda aga põhjalikult, lisades sellesse mõiste „seadusandlik akt“, kattub väljend „kooskõlas seadusega“ liidu õiguses mõistega „seadusandlik akt“. Rahvusvaheline leping tema sõnul sellele kvalifikatsioonile ei vasta.

140. Mis puudutab teist küsimust, see tähendab riive vajalikkust, siis leiab parlament, et nõukogu ja komisjoni ülesanne on tõendada objektiivsetele asjaoludele tuginedes, et kavandatava lepingu sõlmimine on tõesti vajalik harta artikli 52 lõike 1 tähenduses. Näib, et niisuguseid asjaolusid ei ole.

⁵¹ Vt kohtuotsus, 19.7.2012, parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80).

⁵² Selle viimase artikli kohta vt käesoleva ettepaneku 28. joonealune märkus eespool.

⁵³ Parlament tõmbab selles küsimuses paralleeli lähenemisega, mis on valitud 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 37).

141. Lõpuks väidab parlament kolmandas küsimuses, mis puudutab kavandatava lepinguga ette nähtud riive proportsionaalsust, et liidu seadusandja kaalutusõigus on piiratud ning seega tuleb rangelt kontrollida hartas sätestatud nõudeid, sealhulgas rahvusvahelise lepingu sõlmimise kontekstis. Selles mõttes kuulub kavandatav leping kategooriasse „üldisemad järelevalvemeetmed“ Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika tähenduses⁵⁴, mistõttu on ka 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses *Digital Rights Ireland jt* (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) Euroopa Kohtu esitatud arutluskäik käsitletaval juhul kohaldatav.

142. Esiteks puudutab kavandatav leping parlamendi arvates üldiselt isikuid, kes reisivad Kanadasse, ilma et asjaomaste isikute, nende broneeringuinfo ja avalikku julgeolekut ähvardava ohu vahel oleks seost.

143. Teiseks huvitab parlamenti, kas kavandatav leping näeb ette objektiivsed kriteeriumid, mis võimaldavad tõhusalt piiritleda Kanada ametiasutuste juurdepääsu broneeringuinfole ja nende hilisema kasutamise niisuguste kuritegude ennetamiseks või avastamiseks, mida ennast võib pidada piisavalt raskeks, või nende eest vastutusele võtmiseks. Lepingu projektis loetletud kriteeriumid on aga ebamäärased. Parlament märgib näiteks, et kavandatavas lepingus ei ole kindlaks määratud „Kanada pädevat asutust“, kellel on juurdepääs infole, ja kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 2 on seoses terminiga „rasked kuriteod“ viidatud Kanada õigusaktidele ilma liidu õiguses tunnustatud piirideta ja ilma, et oleks täpsustatud süütegusid, mida see väljend hõlmab. Ka võimaldab kavandatava lepingu artikli 3 lõige 5 „Kanadal“ broneeringuinfot töödelda muudes valdkondades kui kriminaalõigus ning võib võimaldada „Kanada pädeval asutusel“ edastada broneeringuinfot teistele Kanada ametiasutustele ja isegi eraõiguslikele isikutele. Lisaks ei ole kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 2 täpsustatud nende isikute arvu, kellel on juurdepääs broneeringuinfole, samas kui Kanada ametiasutuste juurdepääsu üle sellele infole ei teosta eelnevat kontrolli kohus ega sõltumatu haldusasutus.

144. Kolmandaks palub parlament Euroopa Kohtul tuvastada, et broneeringuinfo säilitamise kestus viis aastat, mis on ette nähtud kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 5, ei ole põhjendatud. See kestus ei põhine objektiivsetel kriteeriumidel ja mingit põhjendust ei ole esitatud. Lisaks on seda kestust selgitusteta pikendatud võrreldes kestusega, mis oli ette nähtud 2006. aasta kokkuleppe raames.

145. Neljandaks väidab parlament, et kavandatavas lepingus ei ole nõutud, et broneeringuinfot säilitataks liidu territooriumil. Seega ei ole täielikult tagatud, et sõltumatu ametiasutus teostab kaitse- ja turbenõuete täitmise üle järelevalvet, mida on sõnaselgelt nõutud harta artikli 8 lõikes 3 ja ELTL artikli 16 lõikes 2. Selles olukorras on tõsiseid kahtlusi, kas meetmed, mille Kanada ametiasutused peavad võtma, vastavad nendes õigusnormides sätestatud põhinõuetele. Eelkõige ei taga kavandatava lepingu artikkel 10 parlamendi meelest Kanada sõltumatu asutuse poolset kontrolli ning selles ei ole õiguslikult piisavalt täpsustatud, missugused on volitused, sealhulgas eelkontrolli volitused, mis sellel ametiasutusel on selle kontrollimisel, kas need volitused on „sobivad“ liidu õiguse tähenduses.

146. Vastuseks Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele täpsustas parlament eelkõige, et 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsusest *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) tulenevaid juhiseid kohaldatakse mutatis mutandis kavandatava lepingu vastavuse hindamise suhtes. Ta lisab, et sisulisi ja menetluslikke tingimusi, mis peavad olema täidetud esialgseks juurdepääsu saamiseks isikuandmetele, tuleks kohaldada ka nende andmete hilisema edastamise ja teiste Kanada või kolmandate riikide asutuste juurdepääsu suhtes nendele. Nii ei ole see kavandatava lepingu artiklites 18 ja 19 ette nähtud tingimustega. Ka kavandatava lepingu artikli 14 lõige 2 on parlamendi arvates mitmetähenduslik.

⁵⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 1. juuli 2008. aasta otsus *Liberty jt vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, punkt 63).

2. Kokkuvõte teiste menetlusosaliste seisukohtadest

147. Mis puudutab teisi menetlusosalisi, siis samal ajal kui Euroopa andmekaitseinspektor nõustub oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele ja oma suulistes seisukohtades parlamendi väljendatud kahtluste ja probleemidega, leiavad käesolevasse menetlusse astunud valitsused ning nõukogu ja komisjon, et kavandatav leping on ELTL artikliga 16 ning harta artiklite 7 ja 8 ja artikli 52 lõikega 1 kooskõlas. Nende seisukohad käsitlevad peamiselt isikute põhiõiguse nende isikuandmete kaitsele riivet, mis tuleneb kavandatavas lepingus sätestatust, ja harta artikli 52 lõikes 1 ette nähtud kriteeriumide täidetust (riive, mis tuleneb piirangust, mis on „seadusega“ kehtestatud liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuva eesmärgi huvides, ning mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik ja sellega proportsionaalne).

148. Esiteks möönavad Eesti ja Prantsusmaa valitsus sõnaselgelt, et kavandatava lepingu sätted riivavad harta artikliga 8 tagatud põhiõigust isikuandmete kaitsele. Prantsusmaa valitsus täpsustab siiski, et lennuettevõtjatele kehtestatud broneeringuinfo edastamise kohustus ei kujuta endast niisugust riivet, sest see on ette nähtud mitte kavandatava lepinguga, vaid Kanada õigusaktidega. Euroopa Kohtult ei saa aga taotleda arvamust küsimuses, kas kolmanda riigi õigusaktid on aluslepingutega kooskõlas. Lisaks väidab see valitsus, et kavandatavast lepingust tulenevad riived on tagasihoidlikumad kui need, mida arutati kohtuasjas, milles tehti 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Digital Rights Ireland* jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238). Näiteks edastatakse Prantsusmaa valitsuse sõnul vähem andmeid ja kavandatav leping puudutab väiksemat arvu isikuid kui direktiiv, millega oli tegemist selles kohtuasjas. Lisaks ei võimalda broneeringuinfo teha väga täpseid järeldusi reisijate eraelu kohta. Lõpuks märgib ta, et kavandatava lepingu artiklis 11 on sätestatud läbipaistvuskohustus ning seega ei ole võimalik asuda seisukohale, et broneeringuinfo kogumine ja selle hilisem kasutamine võivad tekitada asjaomastes isikutes tunde, et nende eraelu jälgitakse pidevalt.

149. Mis puudutab teiseks niisuguse riive õiguslikku alust, siis Eesti valitsus, Iirimaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja komisjon leiavad, et selle riive puhul on täidetud tingimus, et seda tehakse „seadusega“ harta artikli 52 lõike 1 tähenduses.

150. Kolmandaks selle riive eesmärgi kohta väidavad Bulgaaria ja Eesti valitsus, Iirimaa, Hispaania ja Prantsusmaa valitsus ning nõukogu ja komisjon, et broneeringuinfot edastatakse ja kasutatakse hiljem eelkõige terrorismiga võitlemiseks ning see täidab seega üldist huvi pakkuvat eesmärki.

151. Mis puudutab neljandaks küsimust, kas niisugune riive on vajalik, siis Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja komisjon rõhutavad kõigepealt, et kolmandad riigid soovivad aina enam, et neile edastataks broneeringuinfot avaliku julgeoleku huvides. Komisjon tunnustab, et ei ole olemas täpset statistikat, mis näitaks, et need andmed aitavad ennetada ja avastada kuritegusid ja terroriakte ning viia läbi uurimisi ja võtta selles valdkonnas vastutusele. Seda, et broneeringuinfot on vaja tingimata kasutada, kinnitab komisjoni sõnul siiski teave, mida on andnud kolmandad riigid ja liikmesriigid, kes seda juba korrakaitse eesmärkidel kasutavad. Nendes riikides omandatud kogemus näitab väidetavalt, et broneeringuinfo kasutamine on tunduvalt edendanud võitlust uimasti- ja inimkaubanduse ja terrorismi vastu ning võimaldab paremini mõista terrori- ja muude kuritegelike võrgustike koosseisu ja toimimist. Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon lisavad, et Kanada Piirivalveameti edastatud teave näitab, et broneeringuinfo on aidanud märkimisväärselt avastada ja tuvastada võimalikke terrorirünnakutes ja rasketes rahvusvahelistes kuritegudes kahtlustatavaid.

152. Mis puudutab viiendaks küsimust, kas kõnesolev riive on proportsionaalne, siis Eesti valitsus ning nõukogu ja komisjon meenutavad esiteks Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid nõudeid, eelkõige neid, mis on esitatud 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses *Digital Rights Ireland* jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238). Eesti valitsus on konkreetselt arvamusel, et sellest kohtuotsusest tulenevad juhised küsimuses, milline on seadusandja kaalutusõiguse ja selle õiguse piiride kohtuliku kontrolli ulatus, on käsitletaval juhul kohaldatavad. Seevastu Iirimaa väidab, et arvesse tuleb võtta asjaolu, et kõnesolev

õigusakt on rahvusvaheline ja et selle üle on peetud läbirääkimisi, samas kui Prantsusmaa valitsus kinnitab, et liidu seadusandja kaalutusõigust ei saa liiga palju piirata, sest kõnesolev riive ei ole eriti raske. Ühendkuningriigi valitsus leiab, et avalik julgeolek ja turvalisus tõstatavad juba oma olemuselt küsimusi, mille puhul tuleb seadusandjale jätta „mõistlik kaalutlusruum“, mis võimaldab teha kindlaks, kas meede on ilmselgelt sobimatu. Kavandatavat lepingut ei saa kvalifitseerida „üldiseks järelevalvemeetmeks“, vaid see on pigem samastatav tavapäraste piirikontrollimenetlustega.

153. Teiseks väidavad Bulgaaria ja Eesti valitsus, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja komisjon ka, et kavandatava lepinguga on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet. Ühendkuningriigi valitsus kinnitab kõigepealt, et kavandatava lepingu puudumise korral võivad liidust pärit reisijate suhtes võetavad meetmed olla vähem sihipärased ja rohkem sekkuvad. Broneeringuinfo võimaldab tõhusamalt tuvastada „huvi pakkuvad“ isikud, kes reisivad konkreetsetele üritustele või konkreetsetesse kohtadesse, ning nii saab piirata teiste reisijate turvakontrolli ja ooteaega. Seejärel avaldavad need valitsused ja institutsioonid sisuliselt arvamust, et kavandav leping erineb direktiivist, mida käsitleti kohtuasjas Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238). Nimelt sisaldab kavandatav leping erinevalt sellest direktiivist rangeid sätteid, mis käsitlevad andmete juurdepääsemise ja nende kasutamise tingimusi, ning õigusnorme, mis käsitlevad andmeturvet ja sõltumatu asutuse teostatavat kontrolli. Lisaks on kavandatavas lepingus ette nähtud nende õigusnormide järgimise üle teostatav järelevalve, asjaomaste isikute teavitamine nende andmete edastamisest ja töötlemisest, andmete juurdepääsemise ja nende parandamise kord ning halduslikud ja kohtulikud õiguskaitsevahendid, mille eesmärk on tagada nende õiguste austamine.

154. Mis puudutab parlamendi argumenti, et kavandatav leping ei eelda mingit seost broneeringuinfo ja avalikku julgeolekut ähvardava ohu vahel, siis Eesti, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon väidavad sisuliselt, et broneeringuinfo kasutamise eesmärk on avastada isikud, kes seni on pädevatele teenistustele teadmata, kuid võivad kujutada endast ohtu julgeolekule, sest sellest seisukohast tuntud isikuid on võimalik avastada tänu eelteabele reisijate kohta. Ennetamisesmärki ei saa seega saavutada, kui edastatakse ainult broneeringuinfo niisuguste kahtlaste isikute kohta, kellest on juba teada antud.

155. Kolmandaks tuleb nende asjaomaste poolte arvates tagasi lükata parlamendi ja Euroopa andmekaitseinspektori kriitika kavandatava lepingu sõnastuse ja sellest puuduva aadressil.

156. Näiteks ei võimalda asjaolu, et kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 3 on viidatud Kanada õigusele, nõukogu ja komisjoni arvates järeldada, et see on liiga ebamäärane. Rahvusvahelises lepingus on raske esitada määratlust, missugune tegu kujutab endast „rasket kuritegu“, selle saab sätestada ainult liidu õiguses. Institutsioonid märgivad ka kavandatava lepingu artikli 3 lõike 5 punkti b kohta, et see õigusnorm peegeldab Kanada põhiseadusega kõikidele Kanada ametiasutustele kehtestatud kohustust järgida teatavat kohtu korraldust. Ka analüüsiks võimalikku broneeringuinfole juurdepääsemist niisugusel juhul väidetavalt kohus, lähtudes vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumidest, ning seda põhjendatakse kohtu määruses.

157. Mis puudutab broneeringuinfole juurde pääsevate ametiasutuste ja isikute piiramist, siis nõukogu ja komisjon arvavad lisaks, et see, et kavandatavas lepingus ei ole määratud kindlaks Kanada pädevat asutust, on menetluslikku laadi küsimus, mis ei mõjuta proportsionaalsuse põhimõtet. Igal juhul teatati Kanada pädev asutus kavandatava lepingu artikli 2 punkti d tähenduses komisjonile 2014. aasta juunis. Broneeringuinfot saama ja töötleva on volitatud ainult Kanada Piirivalveamet. Kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 2 nimetatud „piiratud arv selleks Kanada poolt volitatud ametnikke“ tähendab, et tegemist peab olema Kanada Piirivalveameti ametnikega ning et nad peavad olema volitatud broneeringuinfot töötleva. Kavandatava lepingu artikli 9 lõike 2 punktides a ja b ning lõigetes 4 ja 5 on sätestatud lisatagatised.

158. Lisaks märgib komisjon broneeringuinfole juurdepääsemise eelneva kontrolli kohta, et kavandatava lepingu eesmärk ongi võimaldada edastada broneeringuinfot Kanada Piirivalveametile, et tal oleks juurdepääs sellele infole, mistõttu eelnev kontroll muudaks seda eesmärki. Iirimaa lisab, et niisugune eelnev kontroll ei ole kohustuslik, sest kavandatavas lepingus on ette nähtud, et nende isikute arvu, kes on volitatud kõnesolevatele andmete ligi pääsema ja neid kasutama, piiratakse rangelt vajalikkuga, ning selle artiklites 11–14, 16, 18 ja 20 on sätestatud hulk lisatagatisi.

159. Broneeringuinfo säilitamise küsimuses märgib Iirimaa kõigepealt lisaks, et võttes arvesse asjaolu, et vastavalt kavandatava lepingu artiklile 5 peab Kanada pädev asutus tagama broneeringuinfo puhul piisava andmekaitsetaseme ja et seda kontrollib sõltumatu asutus, ei ole – erinevalt olukorrast, mida reguleerib direktiiv, mida käsitleti 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses *Digital Rights Ireland* jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) – vaja, et andmeid säilitataks liidu territooriumil. Seejärel väidavad nõukogu ja komisjon, et kavandatava lepingu artiklis 16 ette nähtud säilitamise kestus viis aastat ei ületa seda, mis on taotletava avaliku julgeoleku eesmärgi seisukohast rangelt vajalik, ning seega ei saa seda hinnata abstraktselt. 2006. aasta kokkuleppes ette nähtud kestus kolm ja pool aastat oleks märkimisväärselt takistanud Kanada ametiasutustel broneeringuinfot tõhusalt kasutada, et avastada juhtumid, mis kujutavad endast tõsist terrorismi- või organiseeritud kuritegevuse ohtu, sest vastavad uurimised võtavad aega. Nõukogu märgib ka, et broneeringuinfo säilitamise kestuse kindlaksmääramisel võeti arvesse kriminaaluurimiste keskmist kestust, raskeid kuritegusid toime panevate kuritegelike võrgustike keskmist eluiga ja asjaolu, et terrorirakukesed võivad mitu aastat olla tegevusetud. Eesti valitsus, Iirimaa ja Prantsusmaa valitsus lisavad, et võttes arvesse terrorirünnakuid ja raskeid rahvusvahelisi kuritegusid puudutavate uurimiste keerukust ja raskusastet, võib ajavahemik reisi ja hetke vahel, mil korrakaitseasutustel on tarvis broneeringuinfole juurde pääseda, et avastada ja tuvastada neid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta, mõnikord ulatuda mitme aastani. Oma vastavates vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele toovad Hispaania ja Prantsusmaa valitsus ka terve hulga konkreetseid näiteid juhtumitest, mil teabe kontrollimise ja klassifitseerimise protsess kestab ligikaudu viis aastat ning broneeringuinfost oli või oleks olnud palju kasu. Eesti valitsus, Iirimaa ja Prantsusmaa valitsus ning nõukogu ja komisjon rõhutavad ka sisuliselt, et kavandatava lepingu artikkel 16 sisaldab ranget andmete peitmise (ehk anonüümseks muutmise) ja nähtavaks tegemise korda, mille eesmärk on kaitsta lennureisijate isikuandmeid rohkem.

160. Lõpuks leiavad nõukogu ja komisjon kontrolli kohta, mida sõltumatu asutus andmekaitsevenõuete järgimise üle teostab ning mis on ette nähtud harta artikli 8 lõikes 3 ja ETL artiklis 16 lõikes 2, et asjaolu, et kavandatavas lepingus ei ole määratud kindlaks Kanada pädevat asutust, ei sea kahtluse alla seda, et meetmed, mille Kanada võtma peab, on sobivad. Kavandatava lepingu artiklites 10 ja 14 osutatud pädevate ametivõimude nimed teatati komisjonile. Tegemist on Kanada eraelu puutumatuse kaitse voliniku ja Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakonnaga. Need institutsioonid vastavad sõltumatuse tingimusele, mis võimaldab neil täita oma ülesandeid ilma, et neid mõjutataks väljastpoolt, ehkki Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond on „administratiivsete vahenditega loodud asutus“ kavandatava lepingu artiklite 10 ja 14 tähenduses. Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond on vastavalt Kanada ametiasutuste selgitustele sõltumatu asutus, kelle ülesanne on analüüsida kaebusi ja vaideid, mille on esitanud välismaalased, kes ei ela Kanadas. Ka võib komisjoni sõnul selle asutuse otsuseid vaidlustada Kanada eraelu puutumatuse kaitse voliniku juures mõne isiku vahendusel, kes elab Kanadas.

161. Kuuendaks esitasid Ühendkuningriigi valitsus ning nõukogu ja komisjon oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele ja kohtuistungil hulga täpsustusi kavandatava lepingu lisas näidatud broneeringuinfo 19 kategooria kohta. Konkreetset sisaldab ainult 17. rubriik „üldmärkused, sealhulgas OSI- (Other Supplementary Information), SSI- (Special Service Information) ja SSR- (Special Service Request) väljadel sisalduv teave“ komisjoni sõnul delikaatseid andmeid kavandatava lepingu tähenduses. Need viimased andmed edastatakse ainult fakultatiivselt, sest neid võib avaldada ainult reisija nõutud lisateenuste broneerimise korral ja Ühendkuningriigi valitsuse sõnul saab nendega kavandatava lepingu kohaselt tutvuda ainult erandlikel asjaoludel. Prantsusmaa valitsus märkis ka, et 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuses *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) antud juhised ei ole

kohaldatavad kavandatava lepingu aluslepingutele vastavuse analüüsi suhtes, kuid Iirimaa valitsus leiab, et see kohtuotsus annab olulisi juhiseid piisava kaitsetaseme kohta, mille kolmas riik peab tagama. Nõukogu ja komisjon nõustuvad seisukohaga, et selle kohtuotsuse punktid 91–93 ja 95, mis käsitlevad harta tõlgendamist, on kavandatava lepingu aluslepingutele vastavuse analüüsi suhtes kohaldatavad. Institutsioonid on seevastu arvamusel, et kavandatava lepingu analüüs peaks viima teistsugusele järeldusele, kui tegi Euroopa Kohus selles kohtuotsuses. Lõpuks meenutavad Iirimaa, nõukogu ja komisjon kavandatava lepingu artiklites 18 ja 19 ette nähtud hilisema avaldamise kohta, et selle avaldamise suhtes kehtivad ranged tingimused ja selle puhul tuleb järgida kavandatava lepingu artiklis 3 ette nähtud eesmärgi. Komisjon rõhutab lisaks, et kavandatava lepingu artikli 19 tõlgendamisel tuleb lähtuda asjassepuutuvatest Kanada õigusnormidest.

B. Õiguslik analüüs

1. Sissejuhatavad märkused

162. Enne, kui asuda analüüsima parlamendi taotluses esitatud esimese küsimuse tuuma, tuleb minu arvates esitada kolm sissejuhatavat märkust selle analüüsi ulatuse kohta.

163. Kõigepealt viitasid menetlusosalised – nagu see nende seisukohtadest läbi kumab – menetluse kestel mitu korda Kanada õigusnormidele ja praktikale, eelkõige selleks, et seletada või isegi täiendada kavandatava lepingu mõnda sätet. On aga ilmne, et analüüsides seda, kas kavandatav leping on kooskõlas liidu esmase õigusega ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluse raames, ei saa Euroopa Kohus võtta seisukohta kolmanda riigi õigusnormide või praktika kohta. Euroopa Kohtu analüüs saab puudutada ainult kavandatavas lepingus sätestatud niisugusena, nagu see on talle hindamiseks esitatud.

164. Ehkki see kohtuliku kontrolli materiaalsoiguslik piir arvamusemenetluse raames on mõistetav ja loogiline, tekitab see siiski mõningaid raskusi. Kuigi on selge, et kavandatav leping peab eelkõige looma Kanada ametiasutustele õigusliku raamistiku, mis võimaldab tänu broneeringuinfo analüüsimisele kohaldada korrakaitseasutustele seni teadmata reisijate avastamise meetodeid „rahutustegevate“ või „huvipakkuvate“ käitumismudelite põhjal,⁵⁵ ei käsitle kavandatava lepingu ükski säte näiteks nende meetodite väljatöötamist, iga „sihikule võetud“ reisija õigust sellele, et teda informeeritakse kasutatavatest meetoditest ja talle tagatakse, et niisuguste „sihikule võtmise“ meetodite üle teostatakse halduslikku ja/või kohtulikku kontrolli – kõik need on küsimused, mille puhul näib, et nende üle otsustavad ainult Kanada ametiasutused oma kaalutusõigust kasutades.⁵⁶ Mulle näib aga, et võib põhjendatult tekkida küsimus, kas harta artikleid 7 ja 8 arvestades ei peaks neid küsimusi ja tagatise reguleerima kavandatava lepingu sätted ise. Sellest näitest ilmneb, et käesoleva kohtuasja üks raskusi seisneb selles, et see eeldab, et võttes arvesse eelkõige õigust isikuandmete kaitsele, kontrollitakse mitte ainult seda, mida näeb ette kavandatav leping, vaid samuti ja eriti seda, mida ei ole selles ette nähtud.

165. Lõpuks tuleb märkida, et parlamendi arvamuse taotluses on piirdutud sellega, et on toodud välja kavandatava lepingu teatavad sätted, mis on selle institutsiooni meelest rohkem või vähem selgelt või märkimisväärselt ELTL artikliga 16 ning harta artiklitega 7 ja 8 ja artikli 52 lõikega 1 vastuolus. Võttes arvesse asjaolu, et arvamusemenetlus on ennetav ega ole kohtumenetlus, ei saa asuda seisukohale, et Euroopa Kohus on kohustatud taotluse niiviisi piiritlemist järgima, ükskõik kas see on taotluslik või mitte. Suurepärased näited sellest on juba 18. aprilli 2002. aasta arvamus 1/00 (EU:C:2002:231,

⁵⁵ Neid väljendeid kasutasid vastavalt Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsus oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele.

⁵⁶ Ka kavandatava lepinguga ette nähtud „järelevalveasutuse“ sõltumatuse taseme kontrollimine eeldab, et arvesse võetakse Kanada õigusakte. Vt käesoleva ettepaneku punktid 311–316 tagapool.

punkt 1), milles Euroopa Kohus kaasas kavandatava lepingu liidu õigusele vastavuse analüüsi selle lepingu mitu sätet, mis ei kujutanud endast sõnaselgelt komisjoni esitatud taotluse eset, ja 30. novembri 2009. aasta arvamus 1/08 (EU:C:2009:739, punktid 96–105), milles Euroopa Kohus keeldus järgimast taotleja ettepanekut piirata oma analüüsi asjaomase lepingu projekti teatavate osadega.

166. Käesolevas menetluses leian, et oleks sobiv, kui Euroopa Kohus kaasaks kavandatava lepingu sätete vastavuse analüüsi artiklid 18 ja 19, mida parlament ei ole oma arvamuse taotluses otseselt kritiseerinud, kuid millele Euroopa Kohus peaks tähelepanu pöörama. Lisan, et parlamendil ja teistel menetlusosalistel on olnud võimalus esitada oma seisukohad nende artiklite kohta nii oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele kui ka kohtuistungil Euroopa Kohtus.

167. Lõpuks tuleb märkida, et võttes arvesse Euroopa Kohtus aset leidnud arutelusid, arvan, et on kasulik meenutada, et ETL artikli 218 lõike 11 kohaselt on õigusnormideks, millele vastavust kavandatava lepingu puhul võib analüüsida, ainult liidu esmased õigusnormid, see tähendab käsitletaval juhul aluslepingud ja hartas loetletud õigused,⁵⁷ kuid mitte teisene õigus. Miski ei takista Euroopa Kohtul kaasamast kavandatava lepingu materiaalõiguslike sätete õiguspärasuse analüüsi esmaseid õigusnorme, mida ei ole parlamendi esitatud küsimuses mainitud, näiteks harta artikkel 47, kui see osutub arvamusemenetluses vajalikuks ja kui menetlusosalistel oli võimalus esitada oma seisukohad nende õigusnormide kohta. Nii on see ka harta artikliga 47 tagatud tõhusa kohtuliku kontrolli järgimise puhul.

168. Samas tuleb juhtida tähelepanu sellele, et järgnevas arutluskäigus on keskendutud peamiselt harta artiklite 7 ja 8 ning artikli 52 lõike 1 kohaldamise kriteeriumidele. Kuigi seda ei ole põhimõtteliselt vaidlustatud, arutan, kas kavandatava lepingu sätted kujutavad endast niisuguste põhiõiguste riivet nagu õigus eraelu austamisele ja õigus isikuandmete kaitsele ning kas see riive võib olla põhjendatud. Vaidlusi tekitab mõistagi nimetatud riive põhjendatuse, konkreetsemalt selle proportsionaalsuse analüüs.

2. Harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste riive olemasolu

169. Ilma et oleks vaja ükshaaval ja ammendavalt analüüsida kavandatava lepingu lisas loetletud 19 broneeringuinfo kategooriat, on selge, et need puudutavad eelkõige reisijate isikut, kodakondsust ja aadressi, kõiki kontaktandmeid (elukoha aadressi, e-posti aadressi, telefoninumbrit), mis on broneeringu teinud reisija kohta saadaval, teavet kasutatud maksevahendi kohta, sealhulgas lennu broneerimiseks kasutatud krediitkaardi number, kui lend broneeriti krediitkaardiga, pagasiinfot, reisijate lennuharjumusi ja nende lisateenuste kasutamise harjumusi, mis puudutavad võimalikke terviseprobleeme, sealhulgas liikumispuue, või nende toidusoove reisi ajal, mis võivad anda teavet eelkõige ühe või mitme reisija tervisliku seisundi, etnilise päritolu või usuliste veendumuste kohta.

170. Need andmed koos on seotud isikute eraelu ja isegi intiimelu sfääriga ning puudutavad vaieldamatult ühte või mitut „tuvastatud või tuvastatavat füüsilist isikut“.⁵⁸ Euroopa Kohtu praktika põhjal ei ole niisiis vähimatki kahtlust, et broneeringuinfo süstemaatiline edastamine Kanada ametiasutustele, juurdepääs sellele infole, selle kasutamine ja säilitamine viie aasta jooksul nendesamade ametiasutuste poolt ning võimalik hilisem edastamine teistele ametiasutustele – sealhulgas teiste kolmandate riikide asutused – kavandatava lepingu alusel on toimingud, mis

⁵⁷ Meenutan, et vastavalt ELL artikli 6 lõikele 1 on hartal „samaväärne õigusjoud“.

⁵⁸ Vt selle harta artiklite 7 ja 8 kohaldamise kriteeriumi kohta kohtuotsused, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 52); 24.11.2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 42) ning 17.10.2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 26).

kuuluvad selle põhiõiguse kohaldamisalasse, mis on õigus era- ja perekonnaelu austamisele ja mis on tagatud harta artikliga 7, samuti sellega „tihedalt seotud“,⁵⁹ kuid siiski teise põhiõiguse kohaldamisalasse, mis on õigus isikuandmete kaitsele ja mis on tagatud harta artikli 8 lõikega 1, ning kujutavad endast põhiõiguste riivet.

171. Euroopa Kohus on juba otsustanud EIÕK artikli 8 kohta – millel harta artiklid 7 ja 8 põhinevad⁶⁰ –, et isikuandmete edastamine kolmandale isikule, käsitletaval juhul ametiasutusele kujutab endast riivet selle artikli tähenduses⁶¹ ning et andmete säilitamise kohustus, mida ametiasutused nõuavad, ja pädevate ametiasutuste hilisem juurdepääs eraelu puudutavatele andmetele kujutavad endast ka iseenesest harta artikliga 7 tagatud õiguste riivet.⁶² Ka liidu õigusakt, milles on ette nähtud ükskõik missuguses vormis isikuandmete töötlemine, kujutab endast sekkumist harta artiklis 8 sätestatud põhiõigusesse, mis on õigus selliste andmete kaitsele.⁶³ Seda hinnangut kohaldatakse mutatis mutandis niisuguse liidu õigusakti suhtes, mis on tema sõlmitud rahvusvahelise lepingu vormis, nagu kavandatav leping, mille eesmärk on konkreetselt võimaldada kolmanda riigi ühel või mitmel ametiasutusel töödelda ja säilitada lennureisijate isikuandmeid. Sellise akti õiguspärasus sõltub nimelt sellest, kas järgitakse liidu õiguskorras kaitstud põhiõigusi,⁶⁴ eelkõige neid, mis on tagatud harta artiklitega 7 ja 8.

172. Niisuguse riive olemasolu tõendamisel on vähe tähtsust Ühendkuningriigi valitsuse mainitud asjaolul, et isikud, keda kavandatav leping puudutab, või vähemalt suurem osa neist ei pea taluma selle riive tõttu ebamugavusi.⁶⁵

173. Tähtsust ei ole ka sellel, et on võimalik, et edastatud andmed või vähemalt suurem osa neist ei ole delikaatsed.⁶⁶

174. Ülejäänu osas märkin, et lepinguosalistel on täiesti teadlikud riivist, mille kavandatavas lepingus ette nähtud broneeringuinfo edastamine, kasutamine, säilitamine ja hilisem edastamine kaasa toob, sest nagu selle preambulist sõnaselgelt ilmneb, püütaksegi just selle riive tõttu sellega kokku sobitada avaliku julgeoleku nõudeid ning nende põhiõiguste järgimist, milleks on õigus eraelu austamisele ja õigus isikuandmete kaitsele.

175. Niisuguse kokkusobivuse taotlemine lepinguosalistel poolt võib mõistagi vähendada selle harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive ulatust või raskust, mille kavandatav leping kaasa toob.

176. Sellegipoolest on riive, mille kavandatav leping kaasa toob, tõesti ulatuslik ja märgatava raskusega. Esiteks puudutab see süstemaatiliselt kõiki reisijaid, kes kasutavad lennuliine Kanada ja liidu vahel, s.o mitut kümnet miljonit inimest aastas.⁶⁷ Teiseks, nagu enamik menetlusosalisi kinnitas, ei jää kellelgi tähele panemata, et lennureisijate isikuandmete – sealhulgas delikaatsed andmed – suurte koguste edastamine, mis eeldab juba oma olemuselt nende automaatset töötlemist, ja nende andmete säilitamine viie aasta jooksul võimaldavad neid andmeid – vajaduse korral tagantjärele – hinnata

59 Vt eelkõige kohtuotsused, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 47) ning 24.11.2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 ja C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 41).

60 Selgitustes põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17) on märgitud, et harta artikliga 7 tagatud õigused „vastavad“ EIÕK artikliga 8 tagatud õigustele, samas kui harta artikkel 8 „põhineb“ nii EIÕK artiklil 8 kui ka Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsioonil (nr 108) üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötusel, mille on ratifitseerinud kõik liikmesriigid.

61 Kohtuotsus, 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk jt (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 74).

62 Kohtuotsus, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punktid 34 ja 35).

63 Kohtuotsus, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 29 ja 36).

64 Vt selle kohta kohtuotsus, 3.9.2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 284 ja 285).

65 Vt selle kohta kohtuotsused, 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk jt (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 75); 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 33) ning 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 87).

66 Vt selle kohta kohtuotsused, 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk jt (C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, punkt 75); 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 33) ning 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 87).

67 Euroopa Kohtule edastatud teabe kohaselt kasutas 2014. aasta aprillist kuni 2015. aasta märtsini Kanada ja liidu vahelisi lennuliine 28 miljonit reisijat.

„riski-“ või „murettekitavat“ käitumismudelite eelnevalt kindlaks määratud skeemidega, mis seonduvad terroristliku tegevuse ja/või raskete rahvusvaheliste kuritegudega, et avastada isikud, kes on politseiteenistustele siiani teadmata või keda ei ole kahtlustatud. Need tunnused, mis on kavandatava lepinguga loodud broneeringuinfo korrale ilmselgelt omased, võivad jätta häiriva mulje, et kõigist asjaomastest reisijatest tehakse potentsiaalsed kahtlusalused.⁶⁸

177. Tuleb siiski lisada, et erinevalt parlamendist näib mulle, et seda seisukohta ei tule laiendada lennuettevõtjatepoolsele broneeringuinfo kogumisele.

178. Kavandatav leping ei reguleeri niisuguse info kogumist, vaid põhineb õiguslikul ja faktilisel eeldusel, et lennuettevõtjad koguvad broneeringuinfot igal juhul omaenese äritegevuse huvides. Ei saa muidugi eitada, et kavandatava lepingu mõnes sättes on broneeringuinfo kogumist mainitud. Näiteks selle artikli 4 lõikes 2 on täpsustatud, et Kanada ei nõua lennuettevõtjalt broneeringuinfo elemente, mida lennuettevõtja ei ole veel kogunud või mis veel ei ole tema käsutuses. Ka kavandatava lepingu artikkel 11 kohustab Kanadat tagama, et Kanada pädev asutus avaldab oma veebisaidil eelkõige „põhjuse broneeringuinfo kogumiseks“, kusjuures lepinguosalisel peavad ka tegema koostööd – eriti lennundussektoriga –, et suurendada läbipaistvust, näidates reisijatele „elistatavalt broneerimise ajal“ ära „broneeringuinfo kogumise põhjused“. Kuigi niisugust läbipaistvuskohustust võib minu arvates sobivalt tugevdada, nähes ette, et lendude broneerimise hetkel antakse süstemaatiliselt üksikteavet niisuguse kogumise põhjuste kohta, ei reguleeri kavandatav leping sellegipoolest kogumistoimingut kitsas tähenduses ega ka selle konkreetset korda, mis kuuluvad mõlemad lennuettevõtjate pädevusse, kes peavad sellel alal tegutsema nii, et järgivad asjassepuutuvaid siseriiklikke õigusnorme ja liidu õigust.

179. Seega ei kujuta broneeringuinfo kogumine endast isikuandmete töötlemist, millega kaasneb harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive, mis tuleneb kavandatavast lepingust endast. Kuna Euroopa Kohtu pädevus arvamusemenetluse raames on piiratud, ei ole seda toimingut seega järgnevas arutluskäigus käsitletud.

180. Broneeringuinfo kogumise küsimuses tuvastatud hoolimata toob kavandatav leping käesoleva ettepaneku punktides 170–176 esitatud põhjustel minu arvates kaasa harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste raske riive. Selleks et see riive oleks lubatud, peab see olema põhjendatud.

3. Harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive põhjendatus

181. Ei õigus eraelu austamisele ega õigus isikuandmete kaitsale ei tundu olevat absoluutsed eesõigused.

182. Seepärast ongi harta artikli 52 lõikes 1 nõustatud, et niisuguste õiguste kasutamist nagu need, mis on sätestatud selle artiklis 7 ja artikli 8 lõikes 1, võib piirata, tingimusel et seda tehakse seadusega ja arvestades nimetatud õiguste olemust ning need on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

183. Lisaks lubab harta artikli 8 lõige 2 isikuandmeid töödelda „kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ette nähtud õiguslikul alusel“.

⁶⁸ Tuleb märkida, et 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 37) leidis Euroopa Kohus, et muljed ja tunded, mida isikuandmete töötlemist ja säilitamist käsitlevad õigusnormid asjaomases üldsuses tekitavad, on teatava tähtsusega harta artikliga 7 ja artikli 8 lõikega 1 tagatud põhiõiguste riive raskuse hindamisel.

184. Märgin kohe ühe harta artikli 8 lõikes 2 nimetatud tingimuse kohta, et kavandatava lepinguga ei püüta kehtestada Kanada pädevale asutusele edastatud broneeringuinfo töötlemise tingimuseks lennureisijate nõusolekut.⁶⁹ Võttes arvesse lennuettevõtjatele kehtestatud kohustust edastada kavandatava lepingu lisas nimetatud kategooriatesse kuuluv broneeringuinfo, ei saa need reisijad olla selle info edastamise vastu, kui nad soovivad minna Kanadasse lennukiga. Kohtuistungil Euroopa Kohtus nimetatud asjaolu, et kuna teatavat broneeringuinfot, mis võib sisaldada delikaatseid andmeid, võib lennuettevõtjale edastada ainult siis, kui reisija küsib eriteenuseid, ei tähenda sugugi, et see reisija on nõustunud sellega, et Kanada pädev asutus töötleb neid andmeid kavandatava lepingu artiklis 3 nimetatud eesmärkidel.

185. Pealegi ei väidetud Euroopa Kohtus ja mulle ei tundu ka, et riive, mille kavandatav leping kaasa toob, oleks niisugune, mis kahjustab harta artiklis 7 ja artikli 8 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste „olemust“ harta artikli 52 lõike 1 tähenduses.

186. Esiteks tuleb märkida, et kavandatavas lepingus käsitletava broneeringuinfo laad ei võimalda teha täpseid järeldusi, missugune on asjaomaste isikute eraelu põhisisu. See info on piiratud Kanada ja liidu vahel lendamise harjumustega. Pealegi on kavandatava lepingu artiklites 8, 16, 18 ja 19 ette nähtud teatav hulk tagatise Kanada ametiasutustele edastatud ning nende poolt kasutatava ja säilitatava ning vajaduse korral hiljem edastatava broneeringuinfo peitmise ja järkjärgulise nähtavaks tegemise vormis, mis peavad sisuliselt tagama eraelu kaitse.

187. Mis puudutab teiseks isikuandmete kaitse olemust, siis tuleb märkida, et kavandatava lepingu artikli 9 kohaselt peab Kanada „taga[ma] andmete vastavuskontrolli ja kaitse, turvalisuse, konfidentsiaalsuse ja tervikluse“ ning rakendama „reguleerivaid, menetluslikke või tehnilisi meetmeid broneeringuinfo kaitsmiseks juhusliku, ebaseadusliku või volitamata juurdepääsu, töötlemise või kaotsimineku eest“. Lisaks peab igasuguse andmeturbe rikkumise suhtes saama võtta tõhusaid ja hoiatavaid parandusmeetmeid, millega võivad kaasneda karistused.

188. Seega tuleb kontrollida, kas teised harta artikli 8 lõikes 2 ette nähtud ja selle artikli 52 lõikes 1 loetletud õigustavad tingimused, mis muide osaliselt kattuvad, on täidetud.

189. Ma ei peatu üleliia pikalt kahel tingimusel, see tähendab esiteks tingimusel, mille kohaselt peab igasugune riive olema ette nähtud „seadusega“ (punkt a), ja teiseks tingimusel, et see peab teenima üldist huvi pakkuvat eesmärki (ehk see peab toimuma „ette nähtud õiguslikul alusel“, kui kasutada harta artikli 8 lõikes 2 esinevat väljendit) (punkt b), sest mulle tundub, et need on ilmselgelt täidetud. Riive proportsionaalsuse küsimusele pühendatud arutluskäik on seevastu pikem (punkt c).

⁶⁹ Kavandatava lepingu artikli 11 lõikes 1 on mainitud – nagu juba märgitud – ainult Kanada pädeva asutuse veebisaidile üles pandud teavet, samas kui selle lõikes 2 on sätestatud üsna ebamäärane kohustus teha koostööd, et suurendada läbipaistvust eelistatavalt broneerimise ajal, teatades reisijatele eelkõige broneeringuinfo kogumise põhjused ja kasutamise eesmärgi.

a) Riive, mis on ette nähtud „seadusega“ harta artikli 52 lõike 1 tähenduses

190. Esimeses küsimuses võib peamiselt vormilised kahtlused, mida parlament on avaldanud selles suhtes, kas riive on ette nähtud „seadusega“, ilmselt hajutada. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt tähendab EIÕK artikli 8 lõikes 2 kasutatud väljend „kooskõlas seadusega“ eelkõige, et asjaomane meede põhineb siseriiklikul õigusel⁷⁰ ja seda tuleb mõista selle materiaalses, mitte formaalses tähenduses.⁷¹ Euroopa Inimõiguste Kohus nõustub seega, et kirjutamata reeglid vastavad sellele tingimusele.⁷² Ka on Euroopa Inimõiguste Kohus juba otsustanud, et siseriiklikku õigusesse lisatud rahvusvaheline leping vastab samuti sellele nõudele.⁷³

191. Euroopa Kohus tunnustab nagu Euroopa Inimõiguste Kohuski harta artikli 52 lõikes 1 kasutatud väljendi „seadusega“ materiaalselt, mitte formaalselt tähendust. Näiteks on ta leidnud, et see tingimus on täidetud, kui harta artiklites 7 ja 8 tagatud õigusi piiratakse liidu määrustega, mille on vastu võtnud vastavalt komisjon⁷⁴ ja nõukogu,⁷⁵ ilma et parlament oleks olnud nende õigusaktide vastuvõtmisel „kaasseadusandja“.

192. Käsitletaval juhul ei ole vaidlust selles, et nõukogu saab kavandatava lepingu sõlmimise otsuse vastu võtta ainult siis, kui parlament kiidab kavandatava lepingu ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunkti v alusel eelnevalt heaks, sest see leping hõlmab valdkondi, see tähendab politseikoostööd ja kriminaalasjades tehtavat õigusalaalast koostööd, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust. Kui need menetlused on vastavalt ELTL artikli 216 lõikele 2 lõpuni viidud, on see leping osa liidu õiguskorrast ja teisest õigusaktide suhtes ülimuslik.⁷⁶ Sellest järeldub minu arvates, et kavandatavast lepingust tulenev riive on tõesti ette nähtud „seadusega“ harta artikli 52 lõike 1 tähenduses.

193. Selle kohta pean veel vajalikuks lisada – ehkki menetlusosalised ei arutanud seda küsimust käesolevas menetluses –, et üldiselt tundub mulle, et kavandatav leping vastab ka teisele osale, mida väljend „kooskõlas seadusega“ EIÕK artikli 8 tähenduses hõlmab niisugusena, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus, see tähendab „seaduses sätestatuna“. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt eeldab see väljend sisuliselt, et asjaomane meede on kättesaadav ja piisavalt ennustatav, see tähendab teisisõnu, et selles on kasutatud üsna selget sõnastust, mis näitab kõigile piisavalt, missugustel asjaoludel ja tingimustel on ametiasutusel õigus kasutada meetmeid, mis kahjustavad nende EIÕKga kaitstud õigusi.⁷⁷ Kui kavandatav leping on sõlmitud, avaldatakse see tervikuna Euroopa Liidu Teatajas, mis vastab kahtlemata kättesaadavuse kriteeriumile. Mis puudutab ennustatavuse kriteeriumi, siis kui jätta kõrvale kavandatava lepingu mitme sätte ulatust ning täpsuse ja selguse taset käsitlevad konkreetsete kaalutlused – mida on kahtlemata palju ja mis on esitatud tagapool⁷⁸ –, siis arvan samuti, et üldjoontes on kavandatav leping sõnastatud üsna selgelt ning võimaldab kõikidel asjaomastel isikutel mõista piisavalt hästi tingimusi ja asjaolusid, mille korral broneeringuinfo edastatakse Kanada ametiasutustele, seda töödeldakse, säilitatakse ja vajaduse korral

70 Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. aprilli 1990. aasta otsus *Kruslin vs. Prantsusmaa* (CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, A, punkt 27) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 1. juuli 2008. aasta otsus *Liberty jt vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, punkt 59).

71 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 1. detsembri 2015. aasta otsus *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova vs. Portugal* (CE:ECHR:2015:1201JUD006943610, punkt 47).

72 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 2. augusti 1984. aasta otsus *Malone vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:0802JUD000869179, punkt 66).

73 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. juuli 2010. aasta otsus *Neulinger ja Shuruk vs. Šveits* (CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, punkt 99) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. juuni 2014. aasta otsus *Fernández Martínez vs. Hispaania* (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, punkt 118).

74 Kohtuotsus, 9.11.2010, *Volker und Markus Schecke ja Eifert* (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 66).

75 Kohtuotsus, 17.10.2013, *Schwarz* (C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 35).

76 Vt eelkõige kohtuotsused, 3.6.2008, *Intertanko jt* (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 42) ning 13.1.2015, *nõukogu jt vs. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punkt 52).

77 Vt selle kohta eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. juuni 2014. aasta otsus *Fernández Martínez vs. Hispaania* (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, punkt 117 ja seal viidatud kohtupraktika).

78 Vt üldiselt arutluskäik käesoleva ettepaneku punktides 217–320.

avaldatakse hiljem viimaste poolt, ning kujundada oma käitumine vastavalt. Lisaks on kavandatava lepingu artiklis 11 ette nähtud teatav hulk täiendavaid meetmeid, mille lepinguosalisel peavad võtma ja mis tagavad üldsuse teavitamise eelkõige broneeringuinfo kogumise põhjustest ning selle kasutamise ja avaldamise eesmärgist.

b) Üldist huvi pakkuvat eesmärki teeniv riive

194. Mulle näib, et kavandatavast lepingust tulenev riive vastab kahtlemata üldist huvi pakkuvale eesmärgile harta artikli 52 lõike 1 tähenduses, see tähendab terrorismi ja raskete (rahvusvaheliste) kuritegude vastu võitlemise eesmärgile, millega püütakse tagada avalik julgeolek, nagu seda eesmärki on eelkõige täpsustatud kavandatava lepingu preambulis ning artiklites 1 ja 3. Ükski menetlusosaline ei ole kavandatava lepingu sellise eesmärgi õiguspärasust kahtluse alla seadnud. Veidi teistmoodi sõnastatuna on selle eesmärgiga seonduvat üldist huvi harta artikli 52 lõike 1 tähenduses Euroopa Kohus oma kohtupraktikas muide juba tunnustanud.⁷⁹

195. Selles etapis tuleb seega kontrollida, kas harta artikliga 7 ja artikli 8 lõikega 1 tagatud õiguste riive on taotletava õiguspärase eesmärgiga proportsionaalne.

c) Kavandatavast lepingust tuleneva riive proportsionaalsus

i) Üldised kaalutlused

196. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõtte, et liidu institutsioonide aktid oleksid õigusaktiga taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik.⁸⁰

197. Selles küsimuses arutasid menetlusosalised kõigepealt nende tingimuste järgimise kohtuliku kontrolli ulatust. Kui parlament, Eesti valitsus ja Euroopa andmekaitseinspektor väidavad, et nende tingimuste järgimist on vaja rangelt kontrollida vastavalt sellele, mida Euroopa Kohus leidis 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) ning 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuses Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), kinnitavad Iirimaa ning Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus sisuliselt, et Euroopa Kohus peaks piirama oma kontrolli ulatust, andes institutsioonidele ulatuslikuma kaalutlusruumi niisuguse õigusakti vastuvõtmisel, mis asetub rahvusvaheliste suhete konteksti, võttes arvesse selle aktiga kaasneva riive piiratud ulatust.

198. Viimaste menetlusosaliste väide ei ole minu meelest veenev.

199. Ma olen mõistagi valmis tunnistama, et institutsioonide kaalutlusruum võib olla erineva ulatusega sõltuvalt sellest, kas soovitakse vastu võtta liidu teisest õigusakti või sõlmida rahvusvahelist lepingut, mis eeldab juba oma definitsiooni poolest läbirääkimisi ühe või mitme kolmanda riigiga. On ilmne, et niisuguses konkreetsetes kontekstis, milleks on broneeringuinfo edastamine kolmandatele riikidele töötlemiseks, on kindlasti sobivam sõlmida rahvusvaheline leping, mis tagab liidu kodanikest lennureisijatele eraelu ja isikuandmete piisava kaitse, mis võimalikult suures ulatuses vastab liidu õiguses sätestatud nõuetele, kui jätta igale kolmandale riigile täielik vabadus kohaldada ühepoolset oma siseriiklikke õigusakte.

⁷⁹ Vt kohtuotsus, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42).

⁸⁰ Vt eelkõige kohtuotsused, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 74) ning 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46).

200. Kuigi need kaalutlused väärivad meelespidamist, ei saa Euroopa Kohus siiski loobuda proportsionaalsuse põhimõttest tulenevate nõuete järgimise range kohtuliku kontrolli teostamisest, eelkõige selle kontrollimisest, kas liidu õiguses tagatud põhiõiguste kaitse tase on piisav, kui Kanada töötleb ja kasutab broneeringuinfot kavandatava lepingu alusel.

201. Vajadus tagada seda laadi kohtulik kontroll põhineb esiteks olulisel rollil, mida isikuandmete kaitse etendab selle põhiõiguse seisukohast, milleks on õigus eraelu austamisele, ning teiseks selle õiguse riive ulatusel ja raskusel⁸¹ – tegemist on riivega, mis võib hõlmata suurt hulka isikuid, kelle põhiõiguste riive võib isikuandmete edastamine kolmandasse riiki kaasa tuua.⁸² Nagu ma aga juba märkisin, tundub mulle, et harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste riive, mille kavandatav leping kaasa toob, on kindlasti ulatuslik ja märgatava raskusega.

202. Ka ilmneb 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsusest Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punktid 72 ja 78), et institutsioonidel on piiratud kaalutusõigus selle üle otsustamisel, milline on piisav kaitsetase, mille tagab kolmas riik, kellele isikuandmeid edastatakse – mis eeldab, et seda, kas liidu õiguses ette nähtud isikuandmete kaitse kõrge tase on jätkuvalt tagatud, kontrollitakse rangelt.

203. Ehkki kavandatavat lepingut ei saa – nagu ma juba märkisin – taandada otsuseks, milles tõdetakse, et Kanada pädev asutus tagab piisava kaitsetaseme, on kavandatava lepingu artiklis 5 siiski ette nähtud, et kui Kanada päev asutus järgib seda lepingut, tagab ta liidu andmekaitset käsitlevate asjakohaste õigusaktide tähenduses piisava andmekaitsetaseme broneeringuinfo töötlemisel ja kasutamisel. Lepinguosalistel on tõesti kavatsus tagada, et liidus saavutatud isikuandmete kaitse kõrge tase tagatakse ka broneeringuinfo edastamisel Kanadale. Võttes arvesse seda kavatsust, ei näe ma mingit põhjust, mis õigustaks seda, et Euroopa Kohus ei kontrolli rangelt, kas järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet.

204. Ma möönan küll – nagu Euroopa Kohus nõustus 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuse Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650) punktis 74 –, et vahendid, mida Kanada võib kasutada piisava kaitsetaseme tagamiseks, võivad erineda vahenditest, mida kasutatakse liidus. Nagu Euroopa Kohus aga sama kohtuotsuse samas punktis täpsustas, peavad need vahendid sellegipoolest olema praktikas tõhusad, et tagada liidus tagatud kaitsega „sisuliselt samaväärne“ kaitse. Sellega seoses ei või Euroopa Kohtu kontroll selle üle, kas kavandatavast lepingust tulenev kaitsetase on „sisuliselt samaväärne“ liidu õigusega tagatud tasemega, olla piiratud.

ii) Kas riive suudab tagada kavandatava lepinguga taotletava avaliku julgeoleku eesmärgi saavutamise?

205. See selgitatud, leian, et ei ole tõelisi takistusi, mis ei võimaldaks nõustuda, et kavandatavast lepingust tulenev riive suudab tagada avaliku julgeoleku eesmärgi, eelkõige sellega taotletava terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärgi saavutamise. Nagu väitsid eeskätt Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon, pakub broneeringuinfo edastamine Kanada ametiasutustele analüüsimiseks ja säilitamiseks täiendavaid võimalusi avastada reisijad, kes olid siiani teadmata ja keda ei kahtlustatud, kuid kes võivad olla seotud teiste isikute ja/või reisijatega, kes on seotud terrorivõrgustikuga või osalevad rasketes rahvusvahelistes kuritegudes. Need andmed kujutavad endast – nagu näitab statistika, mille edastasid Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon Kanada ametiasutuste varasema praktika kohta – kasulikke vahendeid kriminaaluurimistes⁸³ ning hõlbustavad ka, eelkõige kavandatava lepinguga loodud politseikoostöö vaatevinklist, terrorirünnaku või raske rahvusvahelise kuriteo ennetamist ja avastamist liidus.

81 Vt kohtuotsus, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 48).

82 Vt kohtuotsus, 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 78).

83 Vt analoogia alusel kohtuotsus, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 49).

206. Kuigi asjaolu, et Taani Kuningriik ei osale, võib vähendada kavandatavas lepingus ette nähtud meetmete tõhusust julgeoleku tugevdamisel liidus, tundub, et see asjaolu üksi ei vii selleni, et riive ei suuda tagada kavandatava lepinguga taotletava avaliku julgeoleku eesmärgi saavutamist. Esiteks on kõikidel lennuettevõtjatel, kes tagavad lennuühenduse Kanadaga, kohustus edastada Kanada pädevale ametiasutusele broneeringuinfot, mida nad koguvad,⁸⁴ ning teiseks on Kanada pädeval asutusel kavandatava lepingu artikli 19 kohaselt lubatud avaldada broneeringuinfot – rangeid tingimusi järgides – väljaspool Kanadat igal konkreetsel juhul eraldi ametiasutustele, kelle ülesanded on otseselt seotud kavandatava lepingu artiklis 3 nimetatud eesmärgiga.⁸⁵

iii) Kas riive on rangelt vajalik?

207. Küsimuses, kas kavandatavast lepingust tulenev riive on rangelt vajalik, eeldab hindamine minu meelest selle kontrollimist, kas lepinguosalisel „kaalusid tasakaalustatult“ ühelt poolt terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärki ning teiselt poolt isikuandmete kaitse eesmärki asjaomaste isikute eraelu austamise huvides.⁸⁶

208. Niisugune tasakaalustatud kaalumine peab minu arvates peegelduma kavandatava lepingu sätetes. Need sätted peavad seega sisaldama selgeid ja täpseid õigusnorme, mis reguleerivad niisuguse meetme ulatust ja kohaldamist, milles nähakse ette harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste riive, ning kehtestama miinimumnõuded, nii et asjaomastel isikutel on piisavad tagatised, mis võimaldavad nende andmeid tõhusalt kaitsta kuritarvitamise ohu ning ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest.⁸⁷ Kavandatava lepingu sätted peavad samuti kujutama endast meetmeid, mis riivavad harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õigusi kõige vähem, kuid aitavad tõhusalt saavutada kavandatava lepinguga taotletavat avaliku julgeoleku eesmärki.⁸⁸ See tähendab, et ei piisa sellest, kui on võimalik abstraktselt kujutleda alternatiivseid meetmeid, mis riivavad kõnesolevaid põhiõigusi vähem. Samuti on tarvis, et need alternatiivsed meetmed oleksid piisavalt tõhusad,⁸⁹ see tähendab minu arvates, et need peavad olema kavandatava lepinguga taotletava avaliku julgeoleku eesmärgi saavutamisel sama tõhusad nagu kavandatavas lepingus sätestatud meetmed.

209. Selles küsimuses arutasid menetlusosalised, kas nii broneeringuinfo lepingud üldiselt kui ka kavandatava lepingu teatud sätted on rangelt vajalikud. Kuna need kaks aspekti on minu arvates olemuslikult seotud, leian, et neid tuleb kavandatava lepingu erinevate osade raames käsitleda.

210. Ma keskendun seega kaheksale järgmisele küsimusele, mille kohta on arvamuse taotlus konkreetselt esitatud või mida menetlusosalised Euroopa Kohtus toimunud menetluse käigus on arutanud: kavandatavas lepingus nimetatud broneeringuinfo kategooriad; küsimus, kas eesmärk, mille huvides on broneeringuinfo töötlemine lubatud, on piisavalt täpne; broneeringuinfot töötlemata volitatud asutuse kindlaksmääramine; broneeringuinfo automaatne töötlemine; juurdepääs broneeringuinfole; broneeringuinfo säilitamine; broneeringuinfo hilisem edastamine ning lõpuks kavandatavas lepingus ette nähtud järelevalve- ja kohtuliku kontrolli meetmed.

84 Menetlusosaliste sõnul tagab lennuühenduse Taani ja Kanada vahel ainult Air Canada.

85 Kuna Taani Kuningriik ei osale kavandatavas lepingus, tuleb teda pidada selle lepingu puhul kolmandaks riigiks, mille koostöösuhteid Kanada pädeva asutuse ja tema enda ametiasutuste vahel reguleerib kavandatava lepingu artikkel 19.

86 Vt selle kohta analoogia alusel kohtuotsus, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 77).

87 Vt selle kohta kohtuotsused, 8.4.2014, Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 54) ning 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 91).

88 Vt selle kohta kohtuotsused, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 86) ning 17.10.2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 46).

89 Vt selle kohta kohtuotsus, 17.10.2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, punkt 53).

– *Kavandatavas lepingus nimetatud broneeringuinfo kategooriad*

211. Nagu ma juba märkisin, on kavandatavas lepingus ette nähtud, et Kanada pädevale asutusele edastatakse selle lepingu lisas nimetatud 19 kategooriasse kuuluvat broneeringuinfot, mida lennuettevõtjad on lendude broneerimiseks kogunud.

212. Menetlusosalised esitasid Euroopa Kohtus seisukohti mõne kategooria tähenduse kohta, nende võimaliku topeltkasutuse kohta andmetega, mille Kanada ametiasutused on kogunud piirikontrolliks või alates 15. märtsist 2016 elektroonilise reisiloo väljastamiseks, ning sellise broneeringuinfo kindlakstegemise kohta, mis võib sisaldada delikaatseid andmeid. Komisjon kinnitas Euroopa Kohtu menetluses, et ainult kavandatava lepingu lisas toodud rubriik 17 „üldmärkused, sealhulgas OSI- (Other Supplementary Information), SSI- (Special Service Information) ja SSR- (Special Service Request) väljadel sisalduv teave“ võib sisaldada delikaatseid andmeid kavandatava lepingu tähenduses. Lisaks ilmnas aruteludel Euroopa Kohtus, et rubriiki 17 kuuluv teave edastatakse ainult juhul, kui lennu broneeriv isik tellib teatavad pardateenused, näiteks võimalike tervise- või liikumisprobleemidega või eriliste toitumisharjumistega seonduvad abiteenused, mis võivad anda teavet selle isiku või teda saatvate reisijate tervisliku seisundi või etnilise päritolu või usuliste veendumuste kohta.

213. Vaidlust ei ole selles, et broneeringuinfo 19 kategooriat, millesse kuuluva teabe edastamine Kanada pädevale asutusele on kavandatava lepinguga ette nähtud, vastavad kategooriatele, mis on olemas lennuettevõtjate broneerimissüsteemides. Need kategooriad vastavad ka broneeringuinfo koosseisu kuuluvatele andmetele, mis on loetletud Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni vastu võetud ja 2010. aastal avaldatud broneeringuinfot käsitlevate suuniste⁹⁰ I lisas. Nendes kategooriatesse kuuluvad andmed on lennundussektoris tegutsevatele ettevõtjatele seega väga hästi teada. Need andmed hõlmavad kokkuvõttes kogu teavet, mis on vajalik broneeringu tegemiseks teataval lennumarsruudil, olgu siis tegemist kasutatavate broneerimis- ja maksevahendite, valitud marsruudi või võimalike pardal soovitatavate teenustega.

214. Lisaks tuleb märkida – nagu rõhutasid Iirimaa, Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon –, et broneeringuinfo tervikuna sisaldab lisateavet võrreldes andmetega, mida koguvad piirikontrolliks Kanada immigratsiooniautotused. Eelteave reisija kohta, mis sisaldab eluloolisi andmeid ja kirjeldab valitud marsruuti ning mida lennuettevõtjad koguvad, on mõeldud peamiselt selleks, et hõlbustada ja kiirendada reisijate isiku tuvastamist piiril, ning see võimaldab vajaduse korral vältida seda, et pardale pääsevad isikud, kellel on näiteks keelatud riigis viibida, või suunata mõned juba tuvastatud reisijad tugevdatud kontrolli piiril.⁹¹ Ka uus elektroonilise reisiloo nõue Kanadas on kehtestatud selle riigi sisserändekava säilitamiseks, sest selle kohaselt peab iga isik, kes soovib minna Kanadasse lennukiga ja kellel ei pea olema viisat, saama Kanadasse sisenemiseks ja seal viibimiseks elulooandmete põhjal elektroonilisel teel eelneva reisiloo, mille kehtivusaeg on maksimaalselt viis aastat.⁹² See andmeliik ei võimalda siiski saada teavet broneerimisvahendite, kasutatud maksevahendite ja reisiharjumuste kohta, mille kõrvutamisel on võitluses terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu kindlasti kasu. Olenemata meetoditest, mida nende andmete töötlemiseks kasutatakse, ei piisa eelteabest reisija kohta ja elektroonilise reisiloo saamiseks esitatavatest andmetest seega, et saavutada sama tõhusalt kavandatava lepinguga taotletav avaliku julgeoleku eesmärk.

90 Vt dokument 9944, mille kiitis heaks Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni peasekretär ja mis avaldati tema juhtimisel. Selle dokumendi ingliskeelne versioon on kättesaadav järgmisel veebisaidil: www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/NewDoc_9944_1st_Edition_PNR.pdf.

91 Vt selle kohta 2010. aastal Maailma Tolliorganisatsiooni, Rahvusvahelise Lennutranspordi Assotsiatsiooni ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni egiidi all koostatud dokumendi Guidelines on Advance Passenger Information (API) punkt 3.8 – dokument, mis on kättesaadav järgmisel veebisaidil: <http://www.icao.int/Security/FAL/Documents/2010%20API%20Guidelines%20Final%20Version.ICAO.2011%20full%20x2.pdf>. Euroopa Liidus reguleerib eelteabe kogumist reisija kohta nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid (ELT 2004, L 261, lk 24; ELT eriväljaanne 19/07, lk 74).

92 Vt eelkõige teave, mis on toodud Kanada kodakondsus- ja migratsiooniministeeriumi veebisaidil (Citizenship and Immigration Canada): www.cic.gc.ca/francais/visiter/demande-qui.asp.

215. Nendesse kategooriatesse kuuluv broneeringuinfo edastatakse Kanada ametiasutustele tõesti kõikide reisijate kohta, kes valivad lennuühenduse Kanada ja liidu vahel, ilma et oleks mingit märki sellest, et nende reisijate käitumine võib olla kuidagi seotud terroristliku tegevuse või raskete rahvusvaheliste kuritegudega.

216. Nagu aga menetlusosalised selgitasid, on broneeringuinfo korrad – olgu need siis vastu võetud ühepoolset või rahvusvahelise lepinguna – siiski mõeldud just selleks, et tagada andmete massiline edastamine, mis võimaldab pädevatel ametiasutustel avastada automaattöötlusvahendite ja ette kindlaks määratud stsenaariumide või hindamiskriteeriumide abil isikud, kes on korrakaitseteenistustele teadmata, kuid näivad pakkuvat „huvi“ või kujutavat endast ohtu avalikule julgeolekule ning kelle võib seega suunata hiljem põhjalikumasse individuaalkontrolli.

217. Samas kahtlen tõsiselt, kas kavandatava lepingu lisas esitatud teatavate broneeringuinfo kategooriate sõnastus on piisavalt selge ja täpne. Mõni nendest on sõnastatud väga, isegi liiga laialt ning mõistlikult teadlik isik ei suuda seega teha kindlaks nende isikuandmete laadi või ulatust, mida need kategooriad võivad sisaldada. Ma pean siin eelkõige silmas rubriiki 5 „kättesaadav teave püsikliendiprogrammide ja soodustuste (tasuta piletid, hinna- või teenindusklassi tõstmine jms) kohta“, rubriiki 7 „kõik kättesaadavad kontaktandmed (sh tellija kohta)“ ning juba mainitud rubriiki 17 „üldmärksused“. Selgitused, mis komisjon on andnud oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele, ei võimaldanud neid kahtlusi hajutada. Mis puudutab konkreetset rubriiki 7, siis see institutsioon nõustus, et tegemist on mitteammendavalt „kõigi broneerimisega seotud kontaktandmetega, sealhulgas eelkõige lennu broneerinud reisija, isiku või ka reisibüroo postiaadress või e-posti aadress, telefoninumber“. Ka rubriigi 17 kohta märkis komisjon, et see hõlmab kogu „täiendavat teavet peale selle, mis on loetletud mujal kavandatava lepingu lisas“.

218. Kavandatavas lepingus on küll ette nähtud teatud tagatised, mille eesmärk on kindlustada, et edastatud andmed ei hõlma rohkemat kui kavandatud lepingu lisas loetletud andmed, mis on lennuettevõtjate käsutuses. Kavandatava lepingu artikli 4 lõikest 3 ilmneb, et Kanada pädevale ametiasutusele ei tohi edastada mingit muud teavet, sest Kanada peab kohe kättesaamisel kustutama kõik talle edastatud andmed, mis ei kuulu kavandatava lepingu lisas toodud kategooriatesse. Näiteks, kuigi selle lisa rubriigis 8 märgitu kohaselt tuleb Kanada pädevale asutusele edastada kogu lennu eest tasumist puudutav olemasolev teave, ei saa see info hõlmata teavet, mis puudutab muude lennuga otseselt mitte seotud teenuste eest tasumist, näiteks autorent sihtkohta saabumisel.

219. Kuna aga mõni rubriik on väga ja isegi liiga laiaulatuslik, on eriti raske mõista, missuguseid andmeid tuleb pidada andmeteks, mida ei tohi Kanadale edastada ja mille viimane peab seega kavandatava lepingu artikli 4 lõike 3 alusel kustutama. Lisan, et on tõenäoline, et lennuettevõtja otsustab lihtsuse huvides ja kulude alandamiseks edastada kõik eelnevalt kogutud andmed, ükskõik kas need on või ei ole kantud kavandatava lepingu lisas loetletud rubriikidesse.

220. Leian seega, et selleks, et tagada nende isikute õiguskindlus, kelle isikuandmeid kavandatava lepingu alusel edastatakse ja töödeldakse, ning kuna on vaja määrata kindlaks selged ja täpsed õigusnormid, mis selle lepingu esemelist kohaldamisala reguleerivad, peaksid kavandatava lepingu lisas toodud andmete kategooriad olema sõnastatud lühidamalt ja täpsemalt, ilma et kas lennuettevõtjatele või Kanada pädevatele ametiasutustele saaks jätta kaalutlusruumi nende kategooriate konkreetse ulatuse küsimuses.

221. Lõpuks märgin, et kavandatav leping ületab rangelt vajaliku piiri, sest selle kohaldamisalasse kuulub niisuguse broneeringuinfo edastamine, mis võib sisaldada delikaatseid andmeid, mis annavad konkreetset teavet asjaomase reisija ja/või teda saatvate isikute tervisliku seisundi kohta või paljastavad tema/nende etnilise päritolu või usulised veendumused.

222. Euroopa Kohtule edastatud teabest ilmneb, et broneeringuinfo, mis võib sisaldada niisuguseid delikaatseid andmeid, edastatakse ainult fakultatiivselt, see tähendab üksnes siis, kui reisija tellib pardal lisateenuse. Mulle näib aga ilmne, et isik, keda ei ole veel „tuvastatud“, kuid kes teeb koostööd rahvusvahelise terrori- või kuritegeliku võrgustikuga või osaleb selles, väldib ettevaatusest niisuguste teenuste kasutamist, mis võivad eelkõige anda teavet tema etnilise päritolu või usuliste veendumuste kohta. Kuna – nagu Euroopa Kohtule selgitati – kaasaegsed uurimismeetodid, mida Kanada pädevad ametiasutused kasutavad, seisnevad saadud broneeringuinfo kõrvutamises tüüpstsenaariumide või ohtlike isikute tüüpprofiilidega ning need võivad põhineda niisugustel delikaatsetel andmetel, sest kavandatav leping ei keela seda, võimaldavad need meetodid kokkuvõttes ainult töödelda niisuguste isikute delikaatseid andmeid, kes küsisid õiguspäraselt mõnda nendest pardaabiteenustest ja kellel ei lasu ega hakka ka tulevikus tõenäoliselt lasuma mingit kahtlust. Oht, et niisuguste delikaatsete andmete kasutamisega häbimärgistatakse suur hulk inimesi, keda ometigi ei kahtlustata mingis süüteo, näib mulle eriti muret tekitav ja sunnib mind tegema Euroopa Kohtule ettepaneku jätta need andmed kavandatava lepingu kohaldamisalast välja. Pealegi pean vajalikuks märkida, et Austraaliaga sõlmitud broneeringuinfo kokkuleppe artikkel 8 keelab delikaatse broneeringuinfo igasuguse töötlemise. Olukorras, kus kavandatavas lepingus puudub põhjalikum selgitus, miks on vaja delikaatseid andmeid kindlasti töödelda, viib see mõttele, et terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärgi saab sama tõhusalt saavutada ilma, et niisuguseid andmeid isegi Kanadale edastataks.

223. Lisan, et tagatised, mida pakub kavandatava lepingu artikkel 8 „delikaatsete andmete kasutamise“ alal, tunduvad mulle ebapiisavad ega õigusta teistsugust lähenemist kui ettepanek jätta delikaatsed andmed kavandatava lepingu kohaldamisalast välja.

224. Hoolimata kavandatava lepingu artikli 8 lõigetes 1–4 ette nähtud meetmetest, on selle artikli lõike 5 lõpus lubatud „Kanadal“ (ja mitte ainult Kanada pädeval asutusel) delikaatseid andmeid kavandatava lepingu artikli 16 lõike 5 kohaselt säilitada. Sellest õigusnormist ilmneb aga eelkõige, et neid andmeid võib säilitada ajavahemiku jooksul, mis ei ületa viit aastat, kui see info on „vajalik kuni konkreetse meetme, läbivaatamise, uurimise, jõustamise meetme, kohtumenetluse, vastutusele võtmise või karistuste täitmise lõpuleviimiseni“. Kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 5 ei ole lisaks mingit viidet artiklis 3 nimetatud eesmärkidele – vastupidi vahetult eelnevale lõikele. Sellest tuleneb, et Kanadasse lendava liidu kodaniku delikaatseid andmeid võib iga Kanada ametiasutus säilitada viie aasta jooksul (ja vajaduse korral nähtavaks tehtuna selle ajavahemiku jooksul analüüsida) seoses ükskõik missuguse „konkreetses meetmes“ või „läbivaatamisega“ või „kohtumenetlusega“, ilma et sellel oleks mingit seost kavandatava lepinguga taotletava eesmärgiga, näiteks menetluses, mis puudutab lepingu- või perekonnaõigust – nagu märkis parlament. Niisuguse juhtumi võimalus sunnib tegema järelduse, et lepinguosalisel ei ole kavandatava lepinguga taotletavaid eesmärke selles küsimuses tasakaalustatult kaalunud.

225. Eelnevate kaalutluste põhjan leian, et kavandatava lepingu lisas loetletud broneeringuinfo kategooriad tuleb sõnastada selgemalt ja täpsemalt ning igal juhul tuleb delikaatsed andmed kavandatava lepingu kohaldamisalast välja jätta. Sellest järeldub, et kavandatava lepingu artiklis 8 ette nähtud delikaatsete andmete kasutamine on minu arvates harta artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1 vastuolus.

– *Kas eesmärk, mille huvides on broneeringuinfo töötlemine lubatud, on piisavalt täpne?*

226. Nagu juba märgitud, on kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 1 ette nähtud, et Kanada pädev asutus töötleb selle lepingu kohaselt saadud broneeringuinfot üksnes terroriaktide või raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks, avastamiseks, uurimiseks või nende eest vastutusele võtmiseks.

227. Kavandatava lepingu artikli 3 lõike 2 punktis a on toodud väljendi „terroriakt“ täpne määratlus, samas kui selle artikli lõikes 3 on „raskeid rahvusvahelisi kuritegusid“ määratletud nii, et need on „kõik Kanada õiguses määratletud rahvusvahelised süüteod, mille eest karistatakse Kanadas vähemalt nelja-aastase maksimummääraga vabadusekaotuse või sellest rangema karistusega“. Tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et süütegu oleks niisugune, on loetletud ka kavandatava lepingu artikli 3 lõike 3 punktides a–e.

228. Kavandatava lepingu artikli 3 lõige 5 annab Kanadale õiguse töödelda broneeringuinfot iga üksikjuhtumi puhul eraldi, et tagada riigiasutuste kontroll ja vastutusele võtmine (lõike 5 punkt a) või järgida kohtukutset, ettekirjutust või kohtukorraldust, mille on andnud välja kohus (lõike 5 punkt b).

229. Parlament nõustub oma taotluses, et kavandatava lepingu artiklis 3 on sätestatud mõni objektiivne kriteerium, kuid leiab, et viide kolmanda riigi õigusaktidele selle lõikes 3 ja lõikega 5 antud täiendava töötlemise võimalus tekitavad ebakindlust küsimuses, kas kavandatava lepingu puhul on piiratud rangelt vajalikuga.

230. Ma võin selle argumendiga nõustuda ainult osaliselt.

231. Kõigepealt leian, et vastupidi õigusaktile, mida käsitleti kohtuasjas Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238), on kavandatava lepingu artiklis 3 ette nähtud süütegude laadi ja raskusastme objektiivsed kriteeriumid, mis lubavad Kanada ametiasutustel broneeringuinfot töödelda. Näiteks terroriakt on otseselt määratletud kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 2 ja selles on viidatud ka tegevusele, mida peetakse selleks terrorismi valdkonnas kohaldatavate rahvusvahelise konventsioonide ja protokollide kohaselt. „Raske rahvusvahelise kuriteona“ käsitava süüteo laad ja raskusaste ilmnevad väga hästi kavandatava lepingu artikli 3 lõikest 3, sest tegemist on kuriteoga, mis hõlmab rohkem kui ühte riiki ja mille eest karistatakse Kanadas vähemalt nelja-aastase vangistusega. Tegemist ei ole selgelt väiksemate süütegudega või süütegudega, mille raskusaste võib olla – nagu oli õigusakti kohaselt, mida käsitleti 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) – erinev olenevalt mitme riigi siseriiklikust õigusest, mistõttu ei olnud võimalik asuda seisukohale, et harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste riive oli piiratud sellega, mis on rangelt vajalik.

232. Ma nõustun siiski, et viide Kanada siseriiklikule õigusele ei võimalda teha kindlaks, missuguseid süütegusid täpselt võib kavandatava lepingu artikli 3 lõige 3 hõlmata, kui need on pealegi rahvusvahelised.

233. Komisjon edastas selles küsimuses Euroopa Kohtule dokumendi, mille olid edastanud Kanada ametiasutused ja milles on esitatud nende süütegude mitteammendav loetelu, mis kuuluvad kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 3 toodud määratluse alla – loetelu, milles on nende ametiasutuste sõnul esindatud enamik süütegusid, mis võivad selle määratluse alla kuuluda.

234. Sellest loetelust nähtub selgelt, kui rasked on asjaomased süüteod, mis on seotud relva-, laskemoona-, lõhkeaine- ja inimkaubanduse, lasteporno levitamise või omamise, kuritegelikul teel saadud raha pesemise, valerahategemise ja vääringute võltsimise, mõrva, röövimise, sabotaaži, pantvangi võtmise või lennuki kaaperdamisega.

235. Selleks et piirata süüteod, mille puhul on broneeringuinfo kasutamine lubatud, rangelt vajalikuga ja tagada nende reisijate õiguskindlus, kelle andmed Kanada ametiasutustele edastatakse, arvan, et kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 3 toodud määratluse alla kuuluvad süüteod peaksid olema ammendavalt nimetatud näiteks kavandatava lepingu lisas endas.

236. Nõustun ka parlamendi murega kavandatava lepingu artikli 3 lõike 5 punkti b pärast, milles on laiendatud eesmäärke, mille korral on broneeringuinfo töötlemine lubatud. Selle artikli kohaselt on broneeringuinfot lubatud töödelda „samuti“ iga üksikjuhtumi puhul eraldi, et järgida kohtukutset, ettekirjutust või kohtukorraldust, mille on andnud välja kohus, ilma et oleks märgitud, et see kohus peab tegutsema kavandatava lepingu eesmärkide huvides. Näib, et see artikkel võimaldab seega broneeringuinfot töödelda muudel eesmärkidel kui eesmärgid, mida taotletakse kavandatava lepinguga ja/või võib-olla seoses olukordade, käitumise või süütegudega, mis ei kuulu selle lepingu kohaldamisalasse.

237. Nende kaalutluste põhjal leian, et selleks, et kavandatav leping oleks piiratud rangelt vajalikuga ja tagaks reisijate, eelkõige liidu kodanike õiguskindluse, peab sellega olema kaasas ammendav loetelu süütegudest, mis kuuluvad selle lepingu artikli 3 lõikes 3 toodud „raskete rahvusvaheliste kuritegude“ määratluse alla. Ka on kavandatava lepingu artikli 3 lõige 5 praeguses redaktsioonis harta artiklite 7 ja 8 ja artikli 52 lõikega 1 vastuolus, sest see võimaldab laiendada broneeringuinfo töötlemise võimalusi kaugemale, kui on rangelt vajalik, olenemata kavandatava lepinguga taotletavatest eesmärkidest.

– *Kavandatava lepingu isikuline kohaldamisala*

238. Vaidlust ei ole selles, et kavandatava lepingu alusel edastatud broneeringuinfo puudutab kõiki reisijaid, kes kasutavad lennuühendusi Kanada ja liidu vahel, ilma et oleks midagi, mis näitaks, et nende reisijate käitumine võib olla seotud terrorismi või raskete rahvusvaheliste kuritegudega. Niisuguse info edastamist Kanada pädevale asutusele, selle automaatset töötlemist ja seejärel säilitamist kohaldatakse seega ilma igasuguse vahetegemiseta ohu põhjal, mida teatud kategooriasse kuuluvad reisijad võivad endast kujutada.

239. 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) otsustas Euroopa Kohus, et rangelt vajaliku piirid ületab eelkõige see, et iga liidus elektroonilisi sideteenuseid kasutava isiku andmed säilitatakse vahet tegemata ja üldiselt, olenemata Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiviga 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkuja tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ,⁹³ taotletavast eesmärgist, mis on võidelda raskete kuritegude vastu.

240. Kuigi kavandatavast lepingust tulenev riive on vähem ulatuslik kui direktiiviga 2006/24 ette nähtud riive ja sellega tungitakse ka vähem iga isiku igapäevaellu, tekitab asjaolu, et seda tehakse vahet tegemata ja üleüldiselt, küsimusi.

241. Nagu ma aga käesoleva ettepaneku punktis 216 juba märkisin, on broneerimisinfo korrad mõeldudki just selleks, et tagada niisuguste andmete massiline edastamine, mis võimaldavad pädevatel asutustel automaatse töötlemise vahendite ning ette kindlaks määratud stsenaariumide või kriteeriumide põhjal avastada isikud, kes on siiani korrakaitseteenistustele teadmata, kuid näivad pakkuvat „huvi“ või kujutavat endast ohtu avalikule julgeolekule ning kelle võib seega suunata hiljem põhjalikumasse individuaalkontrolli. Neid kontrolle peab saama teha samuti teatava ajavahemiku jooksul pärast asjaomaste reisijate reisi.

242. Ka tuleb märkida, et vastupidi isikutele, kelle andmeid töödeldi vastavalt direktiivile 2006/24, kasutavad kõik need, kes kuuluvad kavandatava lepingu kohaldamisalasse, vabatahtlikult rahvusvahelist transpordivahendit, mis suundub kolmandasse riiki või tuleb sealt – transpordivahend, mis on ise kahjuks aina sagedamini terroriaktide või raskete kuritegude tander või märklaud, mille tõttu on vaja võtta meetmeid, mis tagavad kõigi reisijate turvalisuse kõrge taseme.

⁹³ ELT 2006, L 105, lk 54.

243. Muidugi on võimalik ette kujutada broneeringuinfo edastamise ja töötlemise korda, mille puhul tehakse reisijate vahel vahet näiteks geograafiliste piirkondade põhjal, kust nad tulevad (vahemaandumise korral liidus), või vanuse põhjal: näiteks alaealised võivad kujutada endast a priori väiksemat ohtu avalikule julgeolekule. Niivõrd, kuivõrd neid meetmeid peetakse meetmeteks, millega ei kaasne keelatud diskrimineerimist, võivad need siiski juhul, kui neist saadakse teada, kaasa tuua kavandatavast lepingust möödahiilimise, mis kahjustab igal juhul ühe selle eesmärgi tõhusat saavutamist.

244. Nagu aga juba märgitud, ei piisa sellest, kui on võimalik abstraktselt ette kujutada alternatiivseid meetmeid, mis piiravad isikute põhiõigusi vähem. Minu arvates on veel vaja, et need meetmed tagaksid samasuguse tõhususe nagu on meetmetel, mida kavatakse võtta võitluses terroriaktide ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu. Euroopa Kohtule ei ole käesoleva menetluse raames teatatud ühestki teisest meetmest, mis piiraks nende isikute arvu, kelle broneeringuinfot Kanada pädev asutus automaatselt töötleb, kuid mille abil oleks võimalik saavutada sama tõhusalt avaliku julgeoleku eesmärk, mida lepinguosalisel taotleval.

245. Kui kõike hoolikalt kaaluda, näib seega, et üldiselt ei saa kavandatava lepingu isikulist kohaldamisala enam rohkem piirata, ilma et see kahjustaks broneeringuinfo kordade eesmärki ennast.

– Broneeringuinfo töötlemise eest vastutava pädeva ametiasutuse kindlaksmääramine

246. Kavandatava lepingu artikli 5 kohaselt suudab piisava kaitsetaseme broneeringuinfo töötlemisel ja kasutamisel tagada ainult „Kanada pädev asutus“, tingimusel et ta järgib kavandatavat lepingut.

247. Nagu märkis parlament, ei ole seda asutust kavandatavas lepingus mainitud. 2006. aasta kokkulepet arvestades ei ole siiski kahtlust – nagu kinnitab ka Kanada missiooni Euroopa Liidu juures 25. juuni 2014. aasta kiri, mis saadeti komisjonile kavandatava lepingu artikli 30 lõike 2 punkti a kohaselt ja mis edastati Euroopa Kohtule käesolevas menetluse raames –, et see asutus on Kanada Piirivalveamet.

248. Broneeringuinfot töötleva volitatud asutuste küsimuses tekitab proportsionaalsuse põhimõtte järgimise seisukohast kahtlusi pigem asjaolu, et kavandatava lepingu sätted on sageli ebatäpsed, kui see, missuguse asutusega on tegemist.

249. Kavandatava lepingu mitmes sättes on viidatud üldiselt „Kanadale“, mitte „Kanada pädevale asutusele“, kes on kavandatava lepingu kohaselt ometi ainus asutus, kes suudab tagada sobiva kaitsetaseme broneeringuinfo töötlemisel ja kasutamisel. Nii on see kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 5, millega laiendatakse lisaks – nagu ma eespool märkisin⁹⁴ – eesmäärke, mille korral võib broneeringuinfot töödelda, kavandatava lepingu artiklis 8, kavandatava lepingu artikli 12 lõikes 3, mis käsitleb avaldamist üksikõik missugusele isikule, ja kavandatava lepingu artiklis 16, mis puudutab broneeringuinfo säilitamist.⁹⁵

250. Vastupidi sellele, mida komisjon kohtuistungil märkis, tekitab väljendi „Kanada pädev asutus“ asendamine üldise nimetusega „Kanada“ kahtlusi küsimuses, kui palju on asutusi, kellel on lubatud andmeid töödelda, seda enam, et kavandatava lepingu artikkel 18 lubab teatavatel selles artiklis loetletud tingimustel Kanada pädeval asutusel avaldada broneeringuinfot Kanada teistele ametiasutustele.⁹⁶

⁹⁴ Vt käesoleva ettepaneku punkt 236.

⁹⁵ Neid kahte õigusnormi analüüsin üksikasjalikumalt hiljem. Vt vastavalt käesoleva ettepaneku punktid 292–294 ja punktid 274–290.

⁹⁶ Vt kavandatava lepingu artikli 18 kohta käesoleva ettepaneku punktid 295–304.

251. Kavandatava lepingu sätted ei tundu mulle seega broneeringuinfot töötlemata volitatud asutuse kindlaksmääramise osas piisavalt selged ja täpsed, et oleks tagatud nende andmete kaitse ja turve.

– *Broneeringuinfo automaatne töötlemine*

252. Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest ilmneb, et broneeringuinfo töötlemise peamine lisandväärtus on kogutud andmete kõrvutamine ette kindlaks määratud stsenaariumide või ohu hindamise kriteeriumide või andmebaasidega, mis võimaldavad automaatse töötlemise abil avastada „sihtmärgid“, keda võib hiljem põhjalikumalt kontrollida. Praktikast on nende meetodite kasutamine teabe põhjal, mille Kanada Piirivalveamet on komisjonile ja Ühendkuningriigi valitsusele esitanud ning mille asjassepuutuvad pooled edastasid Euroopa Kohtule, võimaldanud avastada broneeringuinfo automaatse töötlemisega ligi 9500 „sihtmärki“ 28 miljoni reisija hulgas, kes kasutasid ajavahemikul 2014. aasta aprillist kuni 2015. aasta märtsini lendu Kanada ja liidu vahel.

253. Siiski ei puuduta kavandatava lepingu ükski säte konkreetselt ei neid andmebaase ega neid stsenaariume või hindamiskriteeriume, mille määravad edaspidigi kindlaks ja mida kasutavad Kanada ametiasutused täielikult omal äranägemisel.

254. Kavandatavas lepingus on küll sätestatud, et Kanada tagab, et broneeringuinfo töötlemise suhtes kohaldatavaid kaitsemeetmeid kohaldatakse kõigi reisijate suhtes võrdsetel alustel ilma seadusvastase diskrimineerimiseta, (kavandatava lepingu artikkel 7) ega tee reisijat olulisel määral ja kahjulikult mõjutavat otsust üksnes automaatselt töödeldud broneeringuinfo põhjal (kavandatava lepingu artikkel 15).

255. Olen siiski veendunud, et võttes arvesse kavandatava lepinguga taotletava kahe eesmärgi tasakaalustatud kaalumist ja selle aspekti märkimisväärselt praktilist tähtsust ning asjaolu, et broneeringuinfo kõrvutamine nende ette kindlaks määratud stsenaariumide ja hindamiskriteeriumidega võib viia selleni – nagu mõned menetlusosalised nõustuvad –, et avastatakse võltspositiivsed „sihtmärgid“, peaks kavandatav leping sisaldama teatavat hulka põhimõtteid ja sõnaselgeid sätteid, mis käsitlevad nii ette kindlaks määratud stsenaariume või hindamiskriteeriume kui ka andmebaase, millega broneeringuinfot kõrvutatakse.

256. Ette kindlaks määratud stsenaariumide ja hindamiskriteeriumide täpne piiritlemine ja kehtestamine peab võimaldama saavutada suuresti tulemusi, mis osutavad isikutele, kellel võib lasuda terroriaktides või rasketes rahvusvahelistes kuritegudes osalemise „mõistlik kahtlus“.⁹⁷

257. Euroopa Kohtul ei ole rangelt vaja ära näidata põhimõtteid, mis peavad reguleerima nende stsenaariumide ja hindamiskriteeriumide või andmebaaside kindlaksmääramist, millega broneeringuinfot kõrvutatakse.

258. Mina arvan, et vaja on vähemalt seda, et kavandatavas lepingus oleks sätestatud sõnaselgelt, et ei ette kindlaks määratud stsenaariumid ega hindamiskriteeriumid ega ka kasutatavad andmebaasid ei tohi põhineda isiku rassilisel või etnilisel päritolul, poliitilistel vaadetel, usutunnistusel või filosoofilistel veendumustel, tema kuuluvusel ametiühingusse, tervislikul seisundil ega seksuaalsel sättumusel. Lisaks peaksid need kriteeriumid, stsenaariumid ja andmebaasid olema sõnaselgelt piiratud kavandavata lepingu artiklis 3 ette nähtud eesmärkide ja nimetatud kuritegudega.

⁹⁷ Euroopa Inimõiguste Kohus kasutab EIÕK artikli 8 kohaldamise kontekstis „mõistliku kahtluse“ olemasolu kriteeriumi, mis võib õigustada isikute erakirjavahetuse avamist avaliku julgeoleku kaitsega seotud põhjustel. Vt selle kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2015. aasta otsus *Zakharov vs. Venemaa* (CE:ECHR:2015:1204UD004714306, punkt 260).

259. Peale selle tuleks kavandatavas lepingus minu arvates täpsustada selgemalt, kui kavandatava lepingu artikkel 15 seda praegu teeb, et juhul, kui broneeringuinfo kõrvutamine ette kindlaks määratud kriteeriumide ja stsenaariumidega annab positiivse tulemuse, tuleb seda tulemust analüüsida mitteautomaatsete vahenditega. See tagatis võib vähendada nende isikute arvu, kelle saab suunata hilisemasse põhjalikumasse füüsilisse kontrolli.

260. Selleks et need asjakohased kriteeriumid, stsenaariumid ja andmebaasid ning nende läbivaatamine oleksid piiratud rangelt vajalikuga, peab kavandatavas lepingus osutatud sõltumatu ametiasutus, see tähendab Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik⁹⁸ neid minu arvates kontrollima ja nende elluviimise kohta tuleb koostada aruanne, mis edastatakse liidu pädevatele institutsioonidele ja organitele kavandatava lepingu artikli 26 kontekstis, mis reguleerib selle elluviimise ühist analüüsimist ja hindamist.

261. Leian seega, et kuna lepinguosalisel on jätnud kindlaks määramata sõnaselged põhimõtted ja õigusnormid, mis käsitleksid nende ette kindlaks määratud stsenaariumide ja kriteeriumide ning andmebaaside kehtestamist ja kasutamist, millega broneeringuinfot automaatse töötlemise korral kõrvutatakse, ei ole nad kavandatava lepinguga taotletavat kahte eesmärki tasakaalustatult kaalunud.

– *Juurdepääs broneeringuinfole*

262. Kui reisijad, kelle broneeringuinfot töödeldi automaatselt ning kelle profiil vastab ette kindlaks määratud stsenaariumidele või kriteeriumidele, on kindlaks tehtud, pääsevad Kanada Piirivalveameti ametnikud nende reisijate andmetele ligi, et selgitada välja, kas on tarvis suunata nad põhjalikumasse kontrolli – nagu nähtub Euroopa Kohtule antud selgitustest. Praktikas kontrolliti Ühendkuningriigi valitsusele ja komisjonile edastatud teabe kohaselt ajavahemikul 2014. aasta aprillist kuni 2015. aasta märtsini avastatud 9500 „sihtmärgi“ hulgast põhjalikumalt 1765 isikut riigi avaliku julgeolekuga või raskete rahvusvaheliste kuritegudega seotud põhjustel. Nende isikute hulgast 178 vahistati raske rahvusvahelise kuriteo eest, mis olid eelkõige seotud uimastikaubandusega.

263. 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punktid 62 ja 66) märkis Euroopa Kohus esiteks, et direktiiv 2006/24 ei näe ette ühtegi objektiivset kriteeriumi, mis võimaldaks piirata isikute arvu, kellel on isikuandmetele juurdepääsu luba, ning juurdepääs nendele andmetele ei sõltu eelkontrollist, mille viiks läbi kohus või sõltumatu haldusüksus. Teiseks ei ole selles õigusaktis ette nähtud ka õigusnorme, mis tagaksid kaitse kuritarvituste ohu eest ning andmetele ebaseadusliku juurdepääsu ja nende ebaseadusliku kasutamise eest.

264. Tuleb aga märkida, et kavandatava lepingu sätted vastavad osaliselt nendele nõuetele.

265. Nagu juba märgitud, nõuavad kavandatava lepingu artikli 9 lõiked 1 ja 2, et Kanada rakendab reguleerivaid, menetluslikke või tehnilisi meetmeid broneeringuinfo kaitsmiseks juhusliku, ebaseadusliku või volitamata juurdepääsu, töötlemise või kaotsimineku eest ning tagab andmete vastavuskontrolli ja kaitse, turvalisuse, konfidentsiaalsuse ja tervikluse, kohaldades eelkõige krüpteerimise ja säilitamise menetlusi turvalises füüsilises keskkonnas, mida kaitstakse juurdepääsukontrollidega.

266. Lisaks on kavandatava lepingu artikli 9 lõike 2 punktis b ja artikli 16 lõikes 2 ette nähtud, et Kanada annab juurdepääsu broneeringuinfole üksnes piiratud arvule selleks Kanada poolt volitatud ametnikele. Broneeringuinfo säilitamise kohta sätestab kavandatava lepingu artikli 16 lõige 4 ka, et Kanada võib varasemalt peidetud broneeringuinfo nähtavaks teha üksnes siis, kui kättesaadavate

⁹⁸ Vt selle asutuse kohta käesoleva ettepaneku punktid 311–313.

andmete põhjal on vaja läbi viia artiklile 3 vastavaid uuringuid ning seda tehakse olenevalt broneeringuinfo säilitamise kestusest kas üksnes piiratud arvu selleks volitatud ametnike poolt või üksnes Kanada pädeva asutuse juhi või juhilt konkreetse volituse saanud kõrgema ametniku eelneva loa alusel.

267. Samamoodi nagu direktiivis 2006/24 ei ole siiski ka kavandatavas lepingus täpsustatud, missuguste objektiivsete kriteeriumide põhjal määratakse kindlaks ametnikud, kellel on broneeringuinfole juurdepääs, ja kas need ametnikud on kõik Kanada Piirivalveametist. Need juhised tunduvad seda olulisemad, et näib, et ametnike rühm, kellel on kavandatava lepingu artikli 9 lõike 2 kontekstis andmetele juurdepääs, on laiem kui nende ametnike rühm – mida nimetatakse „piiratuks“ –, kes võivad pääseda juurde andmetele, mida säilitatakse selle lepingu artikli 16 lõike 2 kohaldamise kontekstis üle 30 päeva. Kriteeriumid, mille põhjal tehakse vahet nende kahe ametnikurühma vahel, kellel on õigus broneeringuinfole ligi pääseda, ei ilmne siiski kavandatava lepingu sätetest ning need võib seega kindlaks määrata Kanada omal äranägemisel. Mulle tundub, et see vabadus ei vasta nõudele, mis on esitatud 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses *Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238)* ja mida on meenutatud käesoleva ettepaneku punktis 263.

268. Tuleb ka märkida, et kavandatavas lepingus ei ole ette nähtud, et juurdepääs broneeringuinfole sõltub eelnevast kontrollist, mida teostab sõltumatu asutus, näiteks Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik⁹⁹ või mõni kohus, kelle otsusega saab juurdepääsu andmetele või nende kasutamist piirata ja mis toimub Kanada Piirivalveameti eelneval taotlusel.

269. Terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemise eesmärgi poole tõhusa püüdlamise ning asjaomaste reisijate isikuandmete kaitse kõrge taseme järgimise eesmärgi sobiv kaalumine ei eelda siiski tingimata, et nähakse ette broneeringuinfole juurdepääsemise eelnev kontroll.

270. Ilma et oleks isegi vaja kontrollida, kas niisugune eelnev kontroll on praktikas mõeldav ja piisavalt tõhus, arvestades eelkõige analüüsitavate andmete kogust ja vahendeid, mis on sõltumatute kontrolliasutuste käsutuses, märgin, et EIÕK artikli 8 järgimise kontekstis olukorras, kus ametiasutused on võtnud erakirjavahetuse avamise ja lugemise meetmeid, on Euroopa Inimõiguste Kohus nõustunud, et välja arvatud erilistel asjaoludel, mis on eelkõige seotud ajakirjanike allikate konfidentsiaalsuse või advokaatide ja nende klientide vahelise kirjavahetusega, ei kujuta nende meetmete eelnev kontroll sõltumatu asutuse või kohtuametniku poolt endast absoluutset nõuet, kui on tagatud nende meetmete ulatuslik kohtulik kontroll tagantjärele.¹⁰⁰

271. Hoolimata kahtlustest, mida tekitab Kanada Piirivalveameti üle teostatava järelevalve ja kontrolli volituste jagunemine „sõltumatu ametiasutuse“ ja „administratiivsete vahenditega loodud asutuse, mis tegutseb erapooletult ja millel on tõendatud sõltumatus“ vahel ning mille juurde ma tulen hiljem tagasi,¹⁰¹ tuleb selles küsimuses märkida, et kavandatava lepingu artikli 14 lõikes 2 on ette nähtud, et Kanada tagab, et iga üksikisik, kes leiab, et tema broneeringuinfo seotud otsuse või toiminguga seoses on tema õigusi rikutud, võib taotleda tõhusat kohtulikku kaitset vastavalt Kanada seadustele. Kavandatava lepingu artikli 14 lõike 1 sõnastust ja menetlusosaliste selgitusi arvestades ei ole kahtlust, et seda õiguskaitsevahendit saab kasutada iga otsuse puhul, mis käsitleb juurdepääsu asjaomaste isikute broneeringuinfole, olenemata nende kodakondsusest, nende elukohast või viibimisest Kanada

⁹⁹ Vt selle asutuse kohta käesoleva ettepaneku punktid 311–313.

¹⁰⁰

Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. jaanuari 2016. aasta otsus *Szabó ja Vissy vs. Ungari* (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁰¹

Vt käesoleva ettepaneku punktid 306–321.

territooriumil. Käesolevas menetluses, milles analüüsitakse ennetavalt kavandatava lepingu sätete vastavust harta artiklitele 7 ja 8, näib mulle, et niisuguse õiguskaitsevahendi tagamine – mille tõhusust ükski menetlusosaline ei ole kahtluse alla seadnud – vastab nende sätetega kehtestatud tingimusele, tõlgendatuna lähtuvalt EIÕK artikli 8 tõlgendusest, mille on andnud Euroopa Inimõiguste Kohus.

272. Olen seega seisukohal, et asjaolu, et kavandatavas lepingus ei ole ette nähtud, et Kanada Piirivalveameti volitatud ametnike juurdepääsuks broneeringuinfole peab sõltumatu ametiasutus või kohus teostama eelnevat kontrolli, ei ole vastuolus harta artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1, sest nagu see käsitletaval juhul on, kohustab kavandatav leping Kanadat tagama, et igal asjaomasel isikul oleks õigus nende otsuste ja meetmete tõhusale kohtulikule kontrollile tagantjärele, mis käsitlevad juurdepääsu tema broneeringuinfole.

273. Leian aga, et selleks, et kavandatava lepingu puhul piirdutaks rangelt vajalikuga, peab selles olema selgelt täpsustatud, et ainult Kanada Piirivalveameti ametnikel on õigus pääseda ligi sellele infole, ning selles peavad olema ette nähtud objektiivsed kriteeriumid, mille alusel on võimalik täpsustada nende arvu erinevates kavandatava lepingu artiklites 9 ja 16 nimetatud olukordades.

– *Broneeringuinfo säilitamine*

274. Menetlusosalised arutasid Euroopa Kohtus laialdaselt küsimust, missugused järeldused tuleb teha 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsusest *Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238)* küsimuses, kas kavandatava lepingu artiklis 16 ette nähtud broneeringuinfo säilitamise kord on rangelt vajalik.

275. Esiteks heitis Euroopa Kohus selles kohtuotsuses liidu seadusandjale ette, et viimane ei näinud ette, et selles kohtuasjas käsitletud teavet säilitatakse liidu territooriumil, ning seega ei olnud täielikult tagatud, et sõltumatu asutus kontrollib andmekaitse ja -turbega seotud nõuete täitmist, nagu on sõnaselgelt nõutud harta artikli 8 lõikes 3.¹⁰²

276. Mis puudutab teiseks direktiivis 2006/24 ette nähtud säilitamist maksimaalselt kahe aasta jooksul, siis kritiseeris Euroopa Kohus asjaolu, et selle kestuse puhul ei tehtud vahet andmekategooriate vahel selle põhjal, kui palju on nendest taotletava eesmärgi saavutamisel kasu, ja asjaomaste isikute põhjal ning et see ei põhinenud objektiivsetel kriteeriumidel.¹⁰³

277. Esimeses küsimuses on ilmne, et kavandatava lepingu kohaldamisalasse kuuluvat broneeringuinfot ei säilitata liidu territooriumil. Sellest asjaolust üksi ei piisa siiski, et muuta kavandatava lepingu artiklis 16 ette nähtud säilitamiskord õigusvastaseks, välja arvatud juhul, kui see leping ei taga täielikult, et andmekaitse ja -turbega seotud nõuete täitmist kontrollib sõltumatu asutus. Kuigi lepinguosaliste kavatsus on – nagu ma hiljem näitan – tõesti järgida täielikult nõuet, mis on kehtestatud harta artikli 8 lõikega 3, on kavandatava lepingu artikli 10 lõige 1 sõnastatud liiga mitmeti mõistetavalt, et tagada sellise kontrolli olemasolu igas olukorras.¹⁰⁴

¹⁰² Kohtuotsus, 8.4.2014, *Digital Rights Ireland jt (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 68)*.

¹⁰³ Kohtuotsus, 8.4.2014, *Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punktid 62–64*.

¹⁰⁴ Vt käesoleva ettepaneku punktid 306–316.

278. Broneeringuinfo säilitamise kestuse küsimuses ilmneb kavandatava lepingu artikli 16 lõikest 1, et see kestus on maksimaalselt viis aastat alates broneeringuinfo saamise kuupäevast,¹⁰⁵ mille möödumisel on Kanadal selle artikli lõike 6 kohaselt kohustus broneeringuinfo hävitada.

279. On teada, et säilitamise kestust on pikendatud pooleteise aasta võrra võrreldes 2006. aasta kokkuleppes ette nähtud kestusega. Lisaks tuleb märkida, et kui jätta kõrvale selgitused ja näited, mille mõni menetlusosaline on Euroopa Kohtu menetluse käigus esitanud – ning mis käsitlevad peamiselt raskeid rahvusvahelisi kuritegusid toime panevate võrgustike keskmist eluiga ning neid võrgustikke puudutavate uurimiste kestust ja keerukust –, ei ole kavandatavas lepingus näidatud, missugustel objektiivsetel põhjustel pikendasid lepinguosalisel broneeringuinfo säilitamise kestust maksimaalselt viie aastani.

280. Leian, et need objektiivsed põhjused peavad olema kavandatavas lepingus ära näidatud, mis võimaldaks juba ette tagada, et see kestus on kavandatava lepingu eesmärgi arvestades vajalik. Selleks et selles küsimuses ei jääks vähimatki kahtlust, märgin, et see kaalutlus käib ka kavandatava lepingu artikli 16 lõike 5 kohta, mille ulatust tuleks – nagu ma märkisin juba oma kaalutlustes, mis käsitlevad delikaatseid andmeid, mis tuleb selle lepingu kohaldamisalast välja jätta – muu broneeringuinfo maksimaalselt viie aasta jooksul säilitamise küsimuses piirata kavandatava lepingu artiklis 3 kirjeldatud eesmärgiga.¹⁰⁶

281. Seega tuleb tõdeda, et lepinguosalisel ei ole põhjendanud, miks on vaja säilitada kogu broneeringuinfot maksimaalselt viie aasta jooksul.

282. Euroopa Kohus võiks käesolevas menetluses piirduda selle tõdemusega, ilma et ta oleks seega kohustatud kontrollima, kas kõigi Kanada ja liidu vahel lennureise sooritavate reisijate kogu broneeringuinfo säilitamine viie aasta kestel ei ületa seda, mis on kavandatava lepingu julgeolekueesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik.

283. Juhuks kui Euroopa Kohus peaks siiski leidma, et seda küsimust on vaja veidi arutada, teen järgmised märkused.

284. Mis puudutab kõigepealt säilitatava broneeringuinfo kogust, siis minu arvates võib põhjendatult kerkida küsimus, kas mitme aasta möödudes on teatavatesse kategooriatesse kuuluva broneeringuinfo säilitamine õigustatud, sest Kanada pädeva asutuse käsutuses on või võib tänu nähtavaks tegemisele kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 3 ette nähtud tingimustel olla broneeringuinfo, mis annab olulist teavet selle reisija või nende reisijate isiku kohta, kelle broneeringuinfo on tegemist, reisi kuupäeva, kasutatud maksevahendite, kõikide kontaktandmete, reisi marsruudi, reisibüroo või -agendi kontaktandmete ja pagasi kohta. Eelkõige tekib mul küsimus, kas teave püsikliendiprogrammide ja soodustuste (kavandatava lepingu lisa rubriik 5), reisija staatuse (lisa rubriik 13), piletimüügiinfo või pileti hinna (lisa rubriik 14) ja koodijagamise kohta (lisa rubriik 11) – mis annab komisjoni sõnul infot ainult tegeliku lennuettevõtja kohta – annab pärast säilitamist teatava arvu aastate jooksul tõesti midagi juurde võrreldes muu broneeringuinfo, mida samuti säilitatakse ja mille võib teha nähtavaks eesmärgiga võidelda terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu.

¹⁰⁵

Tuleb siiski märkida, et kavandatava lepingu artikli 16 lõike 5 punktis b on ette nähtud, et säilitamist võib pikendada „veel [kahe] aasta [võrra] eesmärgiga tagada riigiasutuste vastutus või nende üle toimuv kontroll, nii et broneeringuinfot oleks taotluse korral võimalik avaldada reisijale“. Näib, et iseenesest ei tekita säilitamise kestuse pikendamine – mille kohta menetlusosalised ei ole seisukohti esitanud – erilisi probleeme, sest sellega püütakse ainult kaitsta selle reisija õigusi, keda broneeringuinfo töötlemine puudutab.

¹⁰⁶

Vt käesoleva ettepaneku punkt 224.

285. Seejärel tuleb märkida, et lisaks kahtlustele, mis võivad tekkida küsimuses, kas kogu broneeringuinfo säilitamise kestus, mis on ette nähtud kavandatavas lepingus, on rangelt vajalik, näivad selle artikli 16 lõikes 3 peitmise abil „anonüümseks muutmise“ alal pakutavad tagatised igal juhul ebapiisavad selleks, et tagada asjaomaste reisijate isikuandmete kaitse ja turve.

286. Selles õigusnormis on küll ette nähtud kõikide reisijate anonüümseks muutmine nimede peitmise teel 30 päeva pärast nende saamist. On ka täpsustatud, et kavandatava lepingu lisas loetletud kategooriatesse 6, 7, 17 ja 18 kuuluvad broneeringuinfo elemendid¹⁰⁷ peidetakse kaks aastat pärast nende saamist, kui need sisaldavad – mis puudutab neid kahte viimast kategooriat – andmeid, mis võivad paljastada füüsilise isiku.

287. Muretsema paneb just asjaolu, et see loetelu on ammendav. Kavandatava lepingu lisa teistessegi rubriikidesse kuuluv teave võib otseselt paljastada füüsilise isiku, kuid seda teavet kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 3 toodud loetelus ei ole. Ma pean siinkohal silmas eeskätt infot, mis on olemas püsikliendiprogrammide ja soodustuste kohta (lisa rubriik 5) ning kogu kättesaadavat teavet makse/arve kohta (rubriik 8), mis hõlmab eelkõige kasutatud maksevahendi(te) üksikasju.

288. Leian seega, et kuna lepinguosalisel ei ole taganud, et peitmise teel „muudetakse anonüümseks“ kogu broneeringuinfo, mis võimaldab reisija otseselt tuvastada, ei ole nad kavandatava lepinguga taotletavaid eesmärke tasakaalustatult kaalunud.

289. Lõpuks tuleb broneeringuinfo nähtavaks tegemise nõuete ja korra kohta meenutada, et kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 4 on täpsustatud, et seda saab teha üksnes siis, kui kättesaadavate andmete põhjal on vaja läbi viia artiklile 3 vastavaid uuringuid, ning seda tehakse kas kuni kaks aastat pärast seda, kui andmed esimest korda saadi, ning üksnes piiratud arvu selleks volitatud ametnike poolt, või kaks kuni viis aastat pärast seda, kui andmed esimest korda saadi, ning üksnes Kanada pädeva asutuse juhi või juhilt konkreetse volituse saanud kõrgema ametniku eelneva loa alusel.

290. Ilma et see vääraks eespool esitatud märkusi objektiivsete kriteeriumide kohta, mis võimaldavad määrata kindlaks andmetele ligi pääseda volitatud ametnikud,¹⁰⁸ ja järgmiseid märkusi, mis käsitlevad Kanada pädeva asutuse üle järelevalve teostamist sõltumatu asutuse poolt,¹⁰⁹ leian, et iseenesest ei ole kavandatava lepingu artikli 16 lõikes 4 mindud kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik.

– *Broneeringuinfo avaldamine ja hilisem edastamine*

291. Kavandatava lepingu artiklid 12, 18 ja 19 käsitlevad otseselt broneeringuinfo avaldamist.

292. Kavandatava lepingu artikkel 12 „Isikute õigus tutvuda andmetega“ näib esmapilgul olevat niisugune, et seda ei saa kritiseerida, sest selle eesmärk on tagada iga isiku juurdepääs tema enda broneeringuinfole.

293. Mulle näib siiski, et selle artikli lõikega 3 on võimalusi pääseda juurde broneeringuinfole ja sellest välja võetud teabele laiendatud kõikidele isikutele, nägemata ette täpseid tagatisi. Kavandatava lepingu artikli 12 lõikega 3 on Kanadale antud õigus „andmete avaldamise suhtes kohaldada põhjendatud õiguslikke piiranguid ja nõudeid, [...] võttes arvesse asjaomase isiku õigustatud huvi“. Ei nende

¹⁰⁷

St vastavalt „muud broneeringuinfos sisalduvad nimed, sh reisijate arv“; „kõik kättesaadavad kontaktandmed (sh tellija kohta)“; „üldmärksused, sh OSI (Other Supplementary Information), SSI (Special Service Information) ja SSRi (Special Service Request) väljadel sisalduv teave sel määral, mil see sisaldab andmeid, mis võivad paljastada füüsilise isiku“, ning „kogu broneerimise eesmärgil kogutud ja reisijaid käsitlev eelteave (advance passenger information, API) sel määral, mil see sisaldab andmeid, mis võivad paljastada füüsilise isiku“.

¹⁰⁸

Vt käesoleva ettepaneku punkt 267.

¹⁰⁹

Vt käesoleva ettepaneku punktid 306–316.

„andmete“ saajaid ega nende kasutamise viisi ei ole aga kavandatava lepinguga piiritletud. On seega täiesti võimalik, et see teave edastatakse ükskõik missugusele füüsilisele või juriidilisele isikule, näiteks pangale, kui Kanada leiab, et niisuguse teabe edastamine ei ületa „mõistlikke“ õiguslikke piiranguid, mida ei ole pealegi kavandatavas lepingus kindlaks määratud.

294. Võttes eelkõige arvesse asjaolu, et kavandatava lepingu artikli 12 lõike 3 sõnastus on eriti ebamäärane ja lai, näib mulle, et see ületab selle, mis on kavandatava lepinguga taotletava julgeolekueesmärgi saavutamiseks rangelt vajalik.

295. Mis puudutab kavandatava lepingu artikleid 18 ja 19, siis need käsitlevad vastavalt broneeringuinfo avaldamist Kanada pädeva asutuse poolt teistele Kanada ametiasutustele ja muude riikide kui liidu liikmesriigid ametiasutustele.

296. Ma arvan nagu parlamentki, et kuna „piisav kaitsetase“, mis leitakse vastavat liidu õiguses tagatud tasemele, puudutab ainult seda, kuidas Kanada pädev asutus kavandatavat lepingut järgib, peavad lepinguosalised tagama, et seda kaitsetaset ei saa eirata isikuandmete edastamisega teistele Kanada ametiasutustele või kolmandatesse riikidesse.¹¹⁰

297. Ei saa eitada, et kavandatava lepingu artiklite 18 ja 19 kohaselt sõltub niisuguse broneeringuinfo sisaldava teabe või analüütilise teabe hilisem edastamine sellest, kas kumulatiivselt on täidetud ranged tingimused, millest neli tingimust on identsed. Neid andmeid ja seda teavet edastatakse ainult siis, kui asjaomased ametiasutused täidavad ülesandeid, mis on otseselt seotud kavandatava lepingu artikli 3 kohaldamisalaga, igal üksikjuhul eraldi ja tingimusel, et konkreetse juhtumi asjaoludel on edastamine artiklis 3 loetletud eesmärkide poole püüdlemisel vajalik. Lisaks on täpsustatud, et edastatakse üksnes võimalikult vähe vajalikku broneeringuinfo või analüütilist teavet.¹¹¹

298. Nendes kahes sättes pakutavad tagatised erinevad siiski muude tingimuste poolest.

299. Kõigepealt tuleb märkida, et kui kavandatava lepingu artikli 18 kohaselt peavad teised Kanada ametiasutused, kes saavad enda valdusse broneeringuinfo, tagama „[kavandatavas] lepingus kirjeldatud kaitsemeetmetele vastava kaitsetaseme“, siis selle lepingu artikli 19 lõike 1 punktis e on sätestatud, et Kanada pädev asutus peab olema „veendunud“, et välisriigi ametiasutus, kellega broneeringuinfo jagatakse, kohaldab broneeringuinfo kaitsmiseks standardeid, mis vastavad kavandatavas lepingus sätestatutele, kooskõlas vastavate lepingutega ja kõnealuseid standardeid hõlmavate kokkulepetega, või kohaldab välisriigi ametiasutus broneeringuinfo kaitsmiseks liiduga kokku lepitud standardeid.

300. Mõlemal juhul on selge, et ainult Kanada pädev asutus, see tähendab Kanada Piirivalveamet kontrollib, kas kaitse, mille tagab adressaadiks olev ametiasutus, on piisav. Ei Kanada Piirivalveameti analüüsi ega võimalikku broneeringuinfo avaldamise otsust ei kontrolli eelnevalt sõltumatu asutus ega kohtuametnik. Ka ei ole kavandatavas lepingus ette nähtud, et liidu liikmesriigi kodaniku broneeringuinfo edastamise kavatsusest vähemalt teatatakse eelnevalt asjaomase liikmesriigi pädevatele asutustele ja/või komisjonile enne iga tegelikku edastamist. Kavandatava lepingu artiklis 18 ei ole midagi sätestatud selle viimase võimaluse kohta, samas kui selle artikli 19 lõikes 2 on ette nähtud ainult asjaomase liikmesriigi pädevate asutuste teavitamine tagantjärele „esimesel võimalusel“.

301. Eelmises punktis nimetatud lisatagatised tuleb minu arvates ette näha.

¹¹⁰ Vt analoogia alusel kohtuotsus, 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 73).

¹¹¹ Vt vastavalt kavandatava lepingu artikli 18 lõike 1 punktid a–d ja artikli 19 lõike 1 punktid a–d. Kavandatava lepingu artikli 18 lõikest 2 ja artikli 19 lõikest 3 ilmneb, et nendes õigusnormides ette nähtud tagatise kohaldatakse ka broneeringuinfo sisaldava analüütilise teabe edastamise suhtes.

302. Esiteks ei võimalda selle info lihtsalt tagantjärele kontrollimine ei adressaadiks oleva ametiasutuse poolt tagatud kaitsetasemele antud ekslikku hinnangut parandada ega taastada selle info privaatsust ja konfidentsiaalsust, kui see on juba adressaadiks olevale ametiasutusele edastatud ja viimane kasutab seda.¹¹² See on nii eelkõige info avaldamise korral kolmandasse riiki, kuivõrd selle hilisemat kasutamist ei ole pädevad tagantjärele kontrollima isegi Kanada ametiasutused ja kohtud.

303. Teiseks võimaldab komisjoni ja selle liikmesriigi pädevate ametiasutuste eelnev teavitamine, mille kodaniku broneeringuinfo niiviisi edastatakse, veenduda, et „samaväärse kaitsetaseme“ analüüs on tõepoolest läbi viidud. Sellest vaatevinklist võib eelnev teavitamine seetõttu, et broneeringuinfo edastamine kavandatava lepingu artiklite 18 ja 19 alusel saab toimuda ainult erijuhtudel ja -asjaoludel, mida on nõuetekohaselt põhjendatud, ning seega olukordades, kus võib eeldada, et asjaomasel isikul lasuvad tõsised kahtlused, eelkõige kaasa aidata Kanada pädevate ametiasutuste, liidu ja selle liikmesriikide koostööle, mis on kooskõlas kavandatava lepingu eesmärgiga ennetada ja avastada terroriakte ja raskeid rahvusvahelisi kuritegusid.

304. Seejärel tuleb märkida, et kavandatava lepingu artikli 18 lõike 1 punkt f keelab adressaadiks oleval Kanada ametiasutusel seda broneeringuinfot hiljem mõnele teisele üksusele edastada – välja arvatud juhul, kui ta saab selleks Kanada Piirivalveameti loa –, järgides samas lõikes ette nähtud tingimusi. Seevastu kavandatava lepingu artiklis 19 ei ole kehtestatud sellele viimasele asutusele mingit kohustust veenduda enne igasugust broneeringuinfo edastamist, et adressaadiks olev kolmanda riigi ametiasutus ei saa ise hiljem seda infot mõnele teisele – võib-olla muu kolmanda riigi – üksusele edastada.

305. Kuna oht, et niisugune olukord tekib, ei ole välistatud – mille tulemusena eiratakse liidus isikuandmete kaitse alal tagatud taset –, tuleb tõdeda, et kavandatava lepingu artikkel 19 teeb võimalikuks harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste põhjendamatud riived.¹¹³

– *Haldusliku ja kohtuliku järelevalve ja kontrolli meetmed*

306. Sõltumatu asutuse kontroll – mida on nõutud nii harta artikli 8 lõikes 3 kui ka ELTL artikli 16 lõike 2 teises lõigus – kujutab endast liidus isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute kaitse järgimise olulist elementi.¹¹⁴

307. Kavandatavast lepingust ilmneb, et lepinguosalisel on seda nõuet endale teadvustanud, ehkki kavandatav leping ei vasta sellele täielikult, nagu ma allpool kavatsen selgitada.

308. Eesmärgiga kindlustada, et kaitsetase, mille Kanada pädev asutus broneeringuinfo töötlemisel ja kasutamisel tagab, on kavandatava lepingu artikli 5 kohaselt liidu „andmekaitset käsitlevate asjakohaste õigusaktide tähenduses piisav“, peab see asutus eelkõige järgima kavandatava lepingu artiklis 10 ette nähtud meetmeid, milleks on „järelevalveasutuse“ kontroll. Sellel asutusel peavad olema „laiad volitused uurida broneeringuinfo kogumise, kasutamise, avaldamise, säilitamise või hävitamisega seotud eeskirjade täitmist“. Need volitused hõlmavad ka volitust viia läbi vastavuskontrolle, anda Kanada pädevale asutusele soovitusi ja teatada kavandatava lepinguga seotud õigusnormide

¹¹²

Vt analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. jaanuari 2016. aasta otsus Szabó ja Vissy vs. Ungari (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, punkt 77).

¹¹³

Igaks juhuks märgin, et Austraaliaga sõlmitud broneeringuinfo kokkuleppe artikli 19 lõike 1 punktis h on sätestatud, et broneeringuinfot saab igal üksikjuhtumil kolmanda riigi ametiasutusele edastada ainult siis, kui Austraalia tolli- ja piirivalveamet veendus, et adressaadiks olev ametiasutus on nõustunud broneeringuinfot mitte hiljem edastama.

¹¹⁴

Vt selle kohta kohtuotsused, 16.10.2012, komisjon vs. Austria (C-614/10, EU:C:2012:631, punktid 36 ja 37); 8.4.2014, komisjon vs. Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237, punktid 47 ja 48) ja 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 68).

rikkumistest kriminaalmenetluse alustamise või distsiplinaarmedetmete võtmise eesmärgil. Kavandatava lepingu artikli 14 lõike 1 kohaselt võtab järelevalveasutus vastu ja uurib üksikisikute esitatud kaebusi seoses nende taotlustega oma broneeringuinfo tutvuda, seda parandada või selle kohta märkusi esitada, ning vastab nendele kaebustele.

309. Sellest tuleneb, et lepinguosalistel on tõesti kavatsus tagada, et Kanada Piirivalveameti poolse isikuandmete töötlemise suhtes kohaldatakse tõhusat kavandatava lepingu sätete võimalike rikkumiste avastamise ja kontrollimise süsteemi, mis kindlustab reisijate eraelu austamise ja isikuandmete kaitse, et tagada soovitud kaitsetase, mis peab olema „sisuliselt samaväärne“ tasemega, mis oleks isikutele tagatud siis, kui nende andmeid töödeldaks ja säilitataks liidu territooriumil.

310. Sellest järeldub, et käsitletaval juhul kohaldatakse täielikult sõltumatu asutuse kontrolli, mida on eelkõige nõutud harta artikli 8 lõikes 3.

311. Kavandatava lepinguga loodud järelevalveasutuse eripära – mis kutsub esile parlamendi ja Euroopa andmekaitseinspektori kriitika seoses tema täieliku sõltumatusega – seisneb aga selles, et see asutus on üks kahest. Kavandatava lepingu artiklis 10 on seda asutust kirjeldatud nii, et see on kas „sõltumatu ametiasutus“ või „administratiivsete vahenditega loodud asutus, mis tegutseb erapooletult ja millel on tõendatud sõltumatus“.

312. Viide esimesele nendest asutustest tähistab – nagu ilmneb Kanada missiooni Euroopa Liidu juures 25. juuni 2014. aasta kirjust¹¹⁵ ja komisjoni selgitustest Euroopa Kohtu menetluse käigus – Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinikku, kelle staatus, ametisse nimetamise kord, ametiaeg – seitse aastat, ilma et teda saaks ametist tagandada – ja uurimisvolitused, sealhulgas omal algatusel uurimiseks, ja soovitusel andmise pädevus on täpselt sätestatud Kanada 1985. aasta isikuandmete kaitse seaduses¹¹⁶. Tuleb märkida, et ükski menetlusosaline ei seadnud kahtluse alla, et Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik, kes annab aru eranditult Kanada parlamendi kodadele, on sõltumatu ja erapooletu, mis võimaldab tal oma ülesandeid täita, ilma et talle avaldataks mingit mõju või antaks juhiseid väljastpoolt, eelkõige täidesaatva võimu poolt.¹¹⁷

313. Euroopa Kohtule antud selgitustest ilmneb, et isikuandmete kaitse seaduse kohaselt hõlmab Kanada eraelu puutumatuse kaitse voliniku pädevus kõikide isikute kaebusi eraelu ja isikuandmete kaitset käsitlevate õigusnormide rikkumise peale, mille on pannud toime mõni Kanada föderaalne ametiasutus.

314. Kavandatava lepingu artikli 10 lõike 1 teise poole sõnastus paneb siiski arvama, et kontrolli selle üle, kuidas Kanada Piirivalveamet broneeringuinfot töötleb, võib teostada täielikult „administratiivsete vahenditega loodud asutus, mis tegutseb erapooletult ja millel on tõendatud sõltumatus“, see tähendab 2006. aasta kokkuleppe kehtivusajal loodud Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond.

¹¹⁵

See tõlgendus kujutab vastavalt kavandatava lepingu artikli 30 lõike 2 punktile b endast selle lepingu artiklis 10 ja artikli 14 lõikes 1 osutatud kahe asutuse teatamist diplomaatilisel teel.

¹¹⁶

L.R.C., 1985, ch. P-21. Selle seaduse konsolideeritud redaktsioon 16. märtsi 2016. aasta seisuga on kättesaadav Kanada justiitsministeeriumi veebisaidil: <http://lois-laws.justice.gc.ca>.

¹¹⁷

EiÕK artikli 8 kohaldamise kontekstis rõhutab Euroopa Inimõiguste Kohus sõltumatust täidesaatvast võimust, mis peab kontrolliasutusel olema. Vt erakirjavahetuse avamise kontrolli kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. detsembri 2015. aasta otsus *Zakharov vs. Venemaa*, (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, punktid 278 ja 279).

315. Olenemata aga Kanada missiooni Euroopa Liidu juures 25. juuni 2014. aasta kirjas näidatud tagatistest, mille kohaselt ei saa Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond osakond mingeid juhiseid selle ameti teistelt struktuuriüksustelt, allub see osakond siiski nagu Kanada Piirivalveameti kõik teisedki üksused otseselt ministrile, kelle haldusalasse ta kuulub ja kellelt ta võib saada juhiseid.¹¹⁸ Kuna teda haldav asutus ja üldisemalt täidesaatev võim võib avaldada talle eelkõige poliitilist mõju, ei saa Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakonda pidada sõltumatuks kontrolliasutuseks harta artikli 8 lõike 3 tähenduses.

316. Kuna kavandatava lepingu artiklis 10 on sisuliselt ette nähtud, et järelevalveasutus võib olla kas Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik või Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond, ei kujuta see õigusnorm endast seega selget ja täpset õigusnormi, mis tagab, et sõltumatu asutus harta artikli 8 lõike 3 tähenduses kontrollib süstemaatiliselt nende isikute eraelu austamist ja isikuandmete kaitset, keda kavandatavas lepingus ette nähtud broneeringuinfo töötlemine puudutab. Lepinguosalised peavad kaotama mitmetimõistetavuse, mis selle lepingu artikli 10 lõike 1 sõnastusest tuleneb, ning hoolitsema selle eest, et harta artiklitega 7 ja 8 tagatud põhiõiguste austamise kontroll usaldatakse sõltumatule kontrolliasutusele artikli 8 lõike 3 tähenduses.

317. Mis puudutab kavandatava lepingu halduskaitset käsitlevat artikli 14 lõiget 1, siis komisjoni selgitustest ilmneb, et Kanada 1985. aasta isikuandmete kaitse seaduse kohaselt ei ole Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik pädev tegema otsust broneeringuinfole juurdepääsemise, selle parandamise või märkuste lisamise taotluste kohta, mille on esitanud isikud, kes ei viibi Kanadas, see tähendab taotluste kohta, mille need isikud on esitanud kavandatava lepingu artiklite 12 ja 13 alusel.

318. Komisjoni selgituste kohaselt vaatab juurdepääsu-, parandamis- ja märkuste lisamise taotlusi läbi ning vastab taotlustele, mille on esitanud isikud, kes ei viibi Kanadas – nagu kahtlemata enamik liidu kodanikke –, Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond.

319. Oma seisukohtades ja vastustes Euroopa Kohtu küsimustele märkis komisjon, et isik, kelle taotluse pääseda juurde oma broneeringuinfole, parandada seda või lisada märkusi on Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakond jätnud rahuldamata, võib esitada volitatud isiku kaudu, kes viibib Kanada territooriumil, kaebuse Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinikule.

320. Selle haldusliku õiguskaitsevahendi olemasolu Kanada eraelu puutumatuse kaitse voliniku näol ei ole siiski ei kavandatavas lepingus näidatud ega ilmne see ka ühestki Kanada õigusnormist, millest oleks Euroopa Kohtule teatatud. Kui see võimalus on tõesti olemas, leian, et see peaks olema kavandatavas lepingus selgelt näidatud, et iga isik teaks talle selle õigusaktiga antud menetluslike õiguste ulatust. Kui niisugust võimalust ei ole kokkuvõttes olemas, peaks Kanada eraelu puutumatuse kaitse volinik minu arvates saama võtta otse enda peale ülesande vastata kõigile juurdepääsu-, parandamis- või märkuste lisamise taotlustele, mille on esitanud eraõiguslikud isikud, kes ei viibi Kanadas. Kui ühtegi nendest valikuvõimalustest ei ole ette nähtud, ei ole ükski sõltumatu kontrolliasutus pädev seda liiki taotlusi läbi vaatama, samas kui tegemist on just taotlustega, mille on esitanud eranditult liidu kodanikud omaenda isikuandmete kohta. Võimalus, et tekib niisugune olukord, tähendab minu arvates, et lepinguosalised ei ole kavandatava lepinguga taotletavat kahte eesmärki tasakaalustatult kaalunud.

321. Igal juhul tuleks kavandatava lepingu artikli 14 lõikes 1 selgelt täpsustada, et Kanada territooriumil mitte viibivate reisijate juurdepääsu-, parandamis- ja märkuste lisamise taotlused võib esitada kas otse või vaidena sõltumatule ametiasutusele.

¹¹⁸

Kanada Piirivalveameti seadusest (L.C 2005, ch. 38) ilmneb näiteks, et minister vastutab Kanada Piirivalveameti eest (artikli 6 lõige 1), et Kanada Piirivalveameti president juhib seda „ministri juhtimisel“ (artikli 8 lõige 1) ning et Kanada Piirivalveamet kasutab seadusega antud volitusi, „ilma et see piiraks juhiseid, mida võib anda minister“ (artikli 12 lõige 1). Selle seaduse üheski sättes ei ole mainitud Kanada Piirivalveameti sisekontrolliosakonda ega ammuigi antud talle eristaatust Kanada Piirivalveametis. Selle seaduse tekst 16. märtsi 2016. aasta seisuga on kättesaadav Kanada justiitsministeeriumi veebisaidil: <http://lois-laws.justice.gc.ca>.

322. Ammendavuse huvides märgin aga, et mulle ei tundu, et parlamendi kriitika, et kavandatava lepingu artikli 14 lõige 2 võib kujutada endast harta artikli 47 rikkumist, oleks põhjendatud.

323. Kavandatava lepingu artikli 14 lõikes 2 on ette nähtud, et Kanada tagab, et iga üksikisik, kes leiab, et tema broneeringuinfo seotud otsuse või toiminguga seoses on tema õigusi rikutud, võib taotleda tõhusat kohtulikku kaitset vastavalt Kanada seadustele või mõnda muud õiguskaitsevahendit, millega võib kaasneda ka hüvitise saamine.

324. Nagu nõukogu väitis, tagab see õigusnorm, et eraõiguslikel isikutel on olenemata oma kodakondsusest, elukohast või sellest, kas nad viibivad Kanadas või mitte, tõhus õiguskaitsevahend kohtus harta artikli 47 tähenduses. Asjaolu, et kavandatava lepingu artikli 14 lõikes 2 on ette nähtud, et „tõhusat õiguskaitset“ võib täiendada kahju hüvitamise nõue, näitab, et Kanada kohustub tagama, et kõik asjaomased isikud saavad õiguskaitsevahendeid tõhusalt kasutada.

325. Lisan, et kavandatava lepingu artikli 14 lõikest 1 tuleneb, et asutus, kes jätab juurdepääsu-, parandamis- või märkuste lisamise taotluse rahuldamata, teavitab kaebuse esitajat selle artikli lõikes 2 sätestatud võimalustest õiguskaitse taotlemiseks – mis tagab asjaomaste liidu kodanike sobiva ja individuaalse informeerimise.

326. Vastupidi sellele, mida väidab parlament seoses 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuse Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650) punktiga 95, ei ole see olukord sarnane olukorraga, milles Euroopa Kohus tõdes selles kohtuasjas, et on rikutud põhiõiguse tõhusale õiguskaitsevahendile olemust. Selles kohtuasjas oli tegemist kolmanda riigi õigusnormidega, mille kohta komisjon leidis, et need tagavad põhiõiguste piisava kaitse, kuid milles ei olnud hiljem saadud teabe kohaselt õigussubjektile ette nähtud mingit võimalust kasutada õiguskaitsevahendeid, et pääseda juurde omaenese isikuandmetele või neid andmeid parandada või kustutada.

327. Kavandatav leping, mis kujutab Kanadale rahvusvahelist kohustust, kohustab tõesti teda tagama, et niisugused õiguskaitsevahendid luuakse ja on tõhusad. Seepärast – ja võttes arvesse asjaolu, et arvamusemenetlus on ennetav menetlus – piisab minu meelest sellest järeldusest, et asuda seisukohale, et kavandatava lepingu artikli 14 lõige 2 on harta artikliga 47 kooskõlas.¹¹⁹

VIII. Ettepanek

328. Eelneva põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata parlamendi arvamuse taotlusele järgmiselt.

1. Nõukogu otsuse 25. juunil 2014 allkirjastatud broneeringuinfo edastamist ja töötlemist käsitleva Kanada ja Euroopa Liidu vahelise lepingu sõlmimise kohta õiguslikud alused peavad olema ELTL artikli 16 lõike 2 esimene lõik ja ELTL artikli 87 lõike 2 punkt a, tõlgendatuna koostoimes ELTL artikli 218 lõike 6 punkti a alapunktiga v.

¹¹⁹

Lisan, et kui kavandatav leping on kord sõlmitud, näeb selle artikkel 26 ette lepingu rakendamise ühiselt läbivaatamise üks aasta pärast selle jõustumist ja seejärel korrapäraselt ning igal juhul neli aastat pärast selle jõustumist. Kui selle lepingu artikli 14 lõike 2 elluviimine tekitab raskusi, võivad lepinguosalisel seega neid raskusi hinnata ja vajaduse korral reguleerida selle lepingu artikli 25 lõike 1 alusel või kui nad seda ei tee, võib see viia lepingu kohaldamise peatamiseni liidu poolt vastavalt kavandatava lepingu artikli 25 lõikes 2 ette nähtud menetlusele. Lisaks tuleb märkida, et kui kavandatav leping on kord juba osa liidu õiguskorrast, ei takista ükski nendest menetlustest minu arvates liikmesriigi kohtul, kellele on esitatud lahendamiseks selle lepingu kohaldamist puudutav vaidlus, esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimust, milles palutakse kontrollida lepingu sõlmimise otsuse kehtivust, võttes arvesse kavandatava lepingu artiklit 5 ja pärast selle otsuse tegemist aset leidnud asjaolusid – analoogia alusel sellega, millega Euroopa Kohus nõustus 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuse Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650) punktis 77, arutades komisjoni piisava kaitse otsuse kehtivust. Küsimus, millist mõju avaldab Euroopa Kohtu arvamus, mis esitatakse käesolevas kohtuasjas, vastusele, mis tuleb niisugusele kehtivuse kontrollimist taotlevale eelotsusetaotlusele anda, väljub käesoleva ettepaneku raamidest.

2. Kavandatav leping on ETL artikliga 16 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8 ja artikli 52 lõikega 1 kooskõlas tingimusel, et:
- kavandatava lepingu lisas loetletud lennureisijate broneeringuinfo kateooriad sõnastatakse selgelt ja täpselt ning delikaatsed andmed kavandatava lepingu tähenduses jäetakse selle lepingu kohaldamisalast välja;
 - kavandatava lepingu artikli 3 lõikes 3 esitatud „raske rahvusvahelise kuriteo“ määratluse alla kuuluvad kuriteod loetletakse ammendavalt selles lepingus või selle lisas;
 - kavandatavas lepingus määratakse piisavalt selgelt ja täpselt kindlaks asutus, kelle ülesanne on broneeringuinfot töödelda, et tagada selle info kaitse ja turve;
 - kavandatavas lepingus täpsustatakse sõnaselgelt põhimõtteid ja õigusnorme, mida kohaldatakse nende ette kindlaks määratud stsenaariumide ja kriteeriumide ning andmebaaside suhtes, millega broneeringuinfot automaatse töötlemise korral kõrvutatakse, mis võimaldab piirata suurel määral ja mittediskrimineerivalt „sihikule võetud“ isikute arvu nii, et need on isikud, kellel lasub mõistlik kahtlus, et nad osalevad terrorismiaktis või raskes rahvusvahelises kuriteos;
 - kavandatavas lepingus täpsustatakse, et ainult Kanada pädeva asutuse ametnikel on õigus pääseda juurde broneeringuinfole, ning nähakse ette objektiivsed kriteeriumid, mis võimaldavad täpsustada nende ametnike arvu;
 - kavandatavas lepingus näidatakse koos põhjendustega ära objektiivsed põhjused, mis õigustavad vajadust säilitada kogu broneeringuinfot maksimaalselt viie aasta jooksul;
 - kui broneeringuinfo maksimaalne säilitamise kestus viis aastat leitakse olevat vajalik, tagab kavandatav leping kogu niisuguse broneeringuinfo „anonüümseks muutmise“ peitmise teel, mis võimaldab lennureisija isiku otseselt tuvastada;
 - kavandatava lepingu kohaselt sõltub Kanada pädeva asutuse analüüs, mille käigus ta arutab Kanada teiste ametiasutuste ja kolmandate riikide ametiasutuste tagatavat kaitsetaset, ning võimalik otsus avaldada broneeringuinfot nendele asutustele igal üksikul juhul sõltumatu asutuse või kohtu eelnevast kontrollist;
 - kavatsusest edastada Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku broneeringuinfo mõnele teisele Kanada ametiasutustele või kolmanda riigi ametiasutustele teatatakse enne igasugust tegelikku edastamist eelnevalt asjaomase liikmesriigi pädevatele ametiasutustele ja/või Euroopa Komisjonile;
 - kavandatav leping tagab süstemaatiliselt selge ja täpse õigusnormi abil sõltumatu asutuse kontrolli Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõike 3 tähenduses, eraelu austamise ja nende reisijate isikuandmete kaitse, kelle broneeringuinfot töödeldakse; ning
 - kavandatavas lepingus täpsustatakse selgelt, et Kanada territooriumil mitte viibivate reisijate juurdepääsu-, parandamis- ja märkuste lisamise taotlused võib esitada kas otse või vaidena sõltumatule ametiasutusele.
3. Kavandatav leping on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1 vastuolus osas, milles:
- kavandatava lepingu artikli 3 lõige 5 võimaldab laiendada broneeringuinfo töötlemise võimalusi kaugemale, kui on rangelt vajalik, olenemata kavandatava lepingu artiklis 3 nimetatud terroriaktide ja raskete rahvusvaheliste kuritegude ennetamise ja avastamise eesmärgist;

- kavandatava lepingu artiklis 8 on ette nähtud, et Kanada töötleb, kasutab ja säilitab broneeringuinfot, mis sisaldab delikaatseid andmeid;
- kavandatava lepingu artikli 12 lõige 3 annab Kanadale õiguse avaldada igasugust infot – tingimusel, et ta järgib põhjendatud nõudeid ja õiguslikke piiranguid – suuremas ulatuses, kui on rangelt vajalik;
- kavandatava lepingu artikli 16 lõige 5 lubab Kanadal broneeringuinfot säilitada maksimaalselt viie aasta jooksul, eelkõige ükskõik missuguse konkreetse meetme võtmiseks, läbivaatamiseks, uurimiseks või kohtumenetluseks, ilma et oleks nõutud mingit seost kavandatava lepingu artiklis 3 nimetatud terroriaktide ja raskete rahvusvaheliste kuritegude ennetamise ja avastamise eesmärgiga; ning
- kavandatava lepingu artikli 19 kohaselt on lubatud, et broneeringuinfot võib edastada kolmanda riigi ametiasutusele, ilma et Kanada pädev asutus veenduks sõltumatu asutuse kontrolli all eelnevalt, et asjaomane adressaadiks olev kolmanda riigi ametiasutus ei saa ise hiljem edastada seda infot mõnele teisele üksusele, mis võib olla teise kolmanda riigi üksus.