

**Euroopa andmekaitseinspektori arvamus, mis käsitleb komisjoni teatist Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele rände kohta**

(2012/C 34/02)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 16,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artikleid 7 ja 8,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta <sup>(1)</sup>,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutuses ning selliste andmete vaba liikumise kohta, eriti selle artiklit 41 <sup>(2)</sup>,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

#### I. SISSEJUHATUS

1. 4. mail 2011. aastal avaldas komisjon teatise rände kohta <sup>(3)</sup> (edaspidi „teatis“). Vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklile 41 esitleb Euroopa andmekaitseinspektor käesolevat arvamust omal algatusel.
2. Enne teatise vastuvõtmist ei ole Euroopa andmekaitseinspektoriga konsulteeritud. See on kahetsusväärne, kuna varajasemas etapis tehtud kommentaarid oleksid aidanud lahendada mõningaid käesolevas arvamuses kirjeldatud probleeme.

#### *Teatise eesmärgid ja reguleerimisala*

3. Teatise eesmärk on asetada hiljutised ja tulevased poliitilised ettepanekud raamistikku, mille puhul võetakse arvesse kõiki vajalikke rände aspekte, ning vältida lühiajalist lähenemiskiisi, „mis piirdub piirikontrolliga, võtmata arvesse pikaajalist perspektiivi küsimusi“ <sup>(4)</sup>. See on kirjutatud peamiselt vastusena praeguste sündmustele Põhja-Aafrikas, eelkõige Liibüa konfliktile.
4. Selle saavutamiseks käsitletakse teatise humanitaarabi-, piirihaldus-, viisa- ja varjupaigaküsimusi ning majanduslikust vajadusest lähtuvat sisserännet ja integratsiooni. Selles viidatakse mitmele seadusandlikule ettepanekule, millest mõni on uus, samas kui mõned on juba esitatud. Paljudes nendest ettepanekutest käsitletakse piirihaldust, mis moodustab teatisest olulise osa. Mõnedega neist kaasneks isikuandmete suures mahus töötlemine.
5. Kõnealusel teatise nimetatud konkreetseid aspekte käsitlevast mitmest lähitulevikus avaldatavast teatisest ja ettepanekust on see teatis alles esimene. Sellega seoses on märgitud Euroopa Ülemkogu 23. ja 24. juuni 2011 järeldustes <sup>(5)</sup>, et „jõupingutustele saab samuti kaasa aidata, kui viia kiiresti edasi tööd nn arukate piiridega, et tagada uute tehnoloogiate kasutamine piirikontrolli väljakutsetele vastamiseks. Eelkõige tuleks kasutusele võtta riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ning registreeritud reisijate

<sup>(1)</sup> EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

<sup>(2)</sup> EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 248 (lõplik).

<sup>(4)</sup> Teatis, lk 3.

<sup>(5)</sup> Euroopa Ülemkogu (23.–24. juuni 2011) järeldused, EUCO 23/11.

programm. Euroopa Ülemkogu tervitab kokkuleppele jõudmist määruse ettepanekus, millega asutatakse amet õiguse, vabaduse ja turvalisuse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks”.

#### *Euroopa andmekaitseinspektori arvamuse eesmärk*

6. Kuigi andmekaitseküsimused ei ole teatise põhiteema, nimetatakse selles siiski mitut piirihaldusalast algatust ja ettepanekut, nagu riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ning registreeritud reisijate programm, mis mõjutab märkimisväärselt põhiõigust andmekaitsele. Selles kontekstis tuuakse teatises välja, et piirikontroll moodustab suure osa võitlusest kuritegevusega, viidates komisjoni 2010. aastal esitletud sisejulgeoleku strateegiale <sup>(6)</sup>.
7. Paljud nimetatud ettepanekud ja algatused töötatakse tulevikus üksikasjalikumalt välja; seetõttu annab kõnealune teatis võimaluse neid algatusi varajases etapis kommenteerida. Juba esitatud algatuste jaoks, nagu määruse ettepanek, millega muudetakse Frontexi määrust <sup>(7)</sup>, annab see võimaluse korrata mõnda olulisemat varem tehtud kommentaari enne lõplikku vastuvõtmist nõukogu ja Euroopa Parlamendi poolt.
8. Käesoleva arvamuse eesmärk ei ole analüüsida kõiki teatises hõlmatud poliitikavaldkondi ja esitatud ettepanekuid, vaid:
  - käsitleda mõningaid andmekaitse põhimõtteid ja mõisteid, nagu näiteks eesmärgikohasus, vajalikkus, proportsionaalsus ja „eraelu kavandatud puutumatus”, mida tuleks arvesse võtta teatises kirjeldatud lähenemisviisi telgelikul rakendamisel;
  - arutleda teatises kavandatud erimeetmete üle andmekaitse seisukohalt ja juba selles etapis anda nõu, kuidas tagada kinnipidamine põhiõigustest, eelkõige õigusest isikuandmete kaitsele.
9. Selleks on arvamus jagatud kahte peamisse ossa. Esimeses osas kommenteeritakse teatises kasutatud üldist lähenemisviisi ja see sisaldab teatise kohta horisontaalseid kaalutlusi, nagu vajadus hindamise järele ja põhiõiguste mõju IT-süsteemide kavandamisele. Teine osa sisaldab konkreetsetele ettepanekutele ja algatustele suunatud kommentaare <sup>(8)</sup>.

## II. ÜLDISED MÄRKUSED

### *Teatise lähenemisviis*

10. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab heaks teatise eesmärgi vältida lühiajalist lähenemisviisi, „mis piirdub piirikontrolliga, võtmata arvesse pikaajalise perspektiivi küsimusi” <sup>(9)</sup>. Terviklik ja tõhus lähenemisviis rände ei saa koosneda ainult piirikontrollist, vaid peab integreerima ka teisi aspekte.

<sup>(6)</sup> Komisjoni teatis „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas”, KOM(2010) 673.

<sup>(7)</sup> Ettepanek: määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) asutamise kohta, KOM(2010) 61.

<sup>(8)</sup> Käesolevas arvamuses on eelkõige kasutatud ja täiendatakse järgmisi allikaid: Euroopa andmekaitseinspektori 17. detsembri 2010. aasta arvamus, mis käsitleb teatist „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine” (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 17. detsembri 2010. aasta arvamus”) (ELT C 101, 1.4.2011, lk 6); Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb Eurodac-süsteemi kehtestamist (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamus”) (ELT C 101, 1.4.2011, lk 14); Euroopa andmekaitseinspektori 30. septembri 2010. aasta arvamus, mis käsitleb teatist „Ülevaade teabehaldusest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal” (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 30. septembri 2010. aasta arvamus”) (ELT C 355, 29.12.2010, lk 16); ja Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta sissejuhatavad märkused piirihaldusmeetmete paketi kohta (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta sissejuhatavad märkused”), kättesaadavad Euroopa andmekaitseinspektori veebisaidil.

<sup>(9)</sup> Teatis, lk 3.

11. Selline terviklik lähenemisviis peab kinni pidama sisserändajate ja põgenike põhiõigustest, sealhulgas nende õigusest andmekaitsele. Sellele lisab veelgi tähtsust nende rühmade sageli haavatav olukord.
12. Selles kontekstis märgitakse teatistes, et liidu kaheosaliseks eesmärgiks peab olema kõrgetasemelise julgeoleku säilitamine, muutes samas piiriületuse lihtsamaks „nende jaoks, kes tuleks vastu võtta, pidades täielikult kinni nende põhiõigustest”<sup>(10)</sup>. Sellest sõnastusest võib jääda mulje, nagu ei tuleks kinni pidada nende isikute põhiõigustest, kelle vastuvõtmisest tuleks erinevatel põhjustel keelduda. Euroopa andmekaitseinspektori sõnul on selge, et neil ei pruugi tingimata olla õigust asuda elama ELi territooriumile, ja siis tuleb sellele asjakohaselt reageerida, näiteks tagasisaatmisoperatsioonide kaudu, kuid alati põhiõigustest kinni pidades.
13. On täheldatud, et piirihalduse suhtes pooldatakse teatistes lähenemisviisi, mis põhineb olulisel määral tehnoloogia kasutamisel. Muuhulgas aitab see parandada piiride valvamist (vt kavandatavat Euroopa piiride valvamise süsteemi Eurosur)<sup>(11)</sup>. Selles nähakse ka ette, et hakatakse uurima uute suuremahuliste IT-süsteemide võimalikku kasutuselevõttu reisijate kohta käiva teabe töötlemiseks (riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ning registreeritud reisijate programm)<sup>(12)</sup>. Lõpetuseks pooldatakse selles praeguste süsteemide laiendamist uutele kasutajatele (nt Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteemi EURODAC puhul)<sup>(13)</sup>. Selline keskendumine tehnoloogiale kajastab viimaste aastate üldist suundumust.

*Olemasolevate vahendite hindamine enne uute esitamist ja vajalikkuse kindlakstegemine*

14. Euroopa andmekaitseinspektor on korduvalt rõhutanud, et olemasolevaid vahendeid tuleb hinnata enne uute esitamist<sup>(14)</sup>. Sellega seoses, meenutades Euroopa Inimõiguste Kohtu<sup>(15)</sup> ja Euroopa Kohtu<sup>(16)</sup> kohtupraktikat, juhib Euroopa andmekaitseinspektor tähelepanu sellele, et sekkumine õigusesse eraelu puutumatusel peab olema „demokraatlikule ühiskonnale vajalik” ja vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Vajalikkuse mõiste eeldab rangemat tõendamiskohustust kui ainult „kasulik” olemine<sup>(17)</sup>. See tähendab, et kõikide asjakohaste ettepanekute vajalikkus ja proportsionaalsus peab olema selgelt tõendatud.
15. Sellise tõenduse peaks tagama eraelu puutumatus mõju hindamine<sup>(18)</sup>, mis põhineb piisaval tõendusmaterjalil<sup>(19)</sup>. Statistika ja hinnangute valikulisest kasutamisest ei piisa. Euroopa andmekaitseinspektor teab, et usaldusväärse teabe kogumine selliste nähtuste kohta nagu ebaseaduslik ränne on keeruline; siiski peaks nendes mõjuhindangutes arvesse võtma ka alternatiivseid lahendusi esilekerkivatele

<sup>(10)</sup> Teatis, lk 7.

<sup>(11)</sup> Teatis, lk 7–8. Vt ka käesoleva arvamuse punktid 42–44.

<sup>(12)</sup> Teatis, lk 10.

<sup>(13)</sup> Teatis, lk 14.

<sup>(14)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori 30. septembri 2010. aasta arvamus (viidatud eespool); vt ka Euroopa andmekaitseinspektori sissejuhatavad märkused piirihaldusmeetmete paketi kohta (viidatud eespool). Sellega seoses tunnustab Euroopa andmekaitseinspektor informatsiooniprojekti kaardistamismeeskonna tehtud tööd Euroopa teabevahetuse mudeli väljatöötamisel. Siiski tuleks selle teostamise ulatust laiendada ja tulevikus on vaja selles valdkonnas töötada laiemat perspektiivi silmas pidades.

<sup>(15)</sup> Vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus S. ja Marper vs. Ühendkuningriik, nr 30562/04 ja nr 30566/04, valitud avaldamiseks kogumikus Recueil des arrêts et décisions.

<sup>(16)</sup> Näiteks Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-92/09 ja C-93/09: Volker und Markus Schecke ja Hartmut Eifert vs. Land Hessen [2010], Euroopa Kohtu lahendites seni avaldamata (edaspidi „Schecke”).

<sup>(17)</sup> Paljud kohtuotsused alates Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest Handyside vs. Ühendkuningriik, nr 5493/72, A-seeria number 24, punkt 48.

<sup>(18)</sup> Need võivad olla eraldi eraelu puutumatus ja andmekaitse mõjuhindangu kujul või integreeritud üldisesse mõjuhindangusse. Kehtiva mõju hindamise juhendiga (Euroopa Komisjoni mõju hindamise suunised, SEK(2009) 92) ei nähta põhiõiguste, nagu andmekaitse, mõju kohta ette eraldi mõjuhindangut; need aspektid tuleb integreerida üldisesse mõjuhindangusse. Vahepeal on pärast komisjoni teatist „Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõhusa rakendamise strateegia” (KOM(2010) 573), valminud lisajuhend komisjoni talituste töödokumendi kujul, mis käsitleb tegevusjuhised põhiõiguste arvessevõtmiseks komisjoni mõjuhindangute koostamisel (SEK(2011) 567).

<sup>(19)</sup> Vt selle kohta ka Euroopa andmekaitseinspektori 25. märtsi 2011. aasta arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriakide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 25. märtsi 2011. aasta arvamus”), ELTs seni avaldamata, eelkõige punkt 25.

probleemidele, et minimeerida põhiõigustele avalduvat mõju<sup>(20)</sup>. Ainuüksi asjaolu, et tehnoloogilised lahendused on teostatavad, ei tähenda, et need oleksid vajalikud ja proportsionaalsed.

16. Kui hindamisel jõutakse järeldusele, et uued suuremahulised IT-süsteemid on vajalikud, tuleks nende kavandamisel arvesse võtta „eraelu kavandatud puutumatus” ideed. Kontrollijad peaksid suutma näidata, et nende süsteemide kavandamisel on võetud asjakohased meetmed, et tagada eraelu puutumatus nõuete täitmine. See võib piirata uute meetmete negatiivset mõju eraelu puutumatusse (või suurendada positiivset mõju). Seda lähenemisviisi on toetanud komisjon<sup>(21)</sup>. Rakendades „eraelu kavandatud puutumatus” seoses selliste süsteemidega nagu teatistes nimetatud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, vähendatakse isikuandmete kogumist vajaliku miinimumini, piiratakse säilitamise tähtaegu ning muudetakse töötlemine eraelu puutumatus soosivaks ja andmesubjektidele läbipaistvaks.
17. Lisaks tuleb järgida ka eesmärgikohasuse põhimõtet. Vältida tuleb „funktsioonide laienemist”. Näiteks nähakse teatisega ette, et taaskäivitatakse algatus anda õiguskaitseasutustele juurdepääs EurodaCile<sup>(22)</sup>, mis näib kinnitavat suundumust võimaldada õiguskaitseasutustele juurdepääs ELi suuremahulistele süsteemidele ja tõstatab küsimuse süsteemi esialgse eesmärgi laiendamisest. Rohkematele asutustele antud juurdepääs andmebaasidele on probleem, millel võib olla tõsine mõju: ühel otstarbel kasutades proportsionaalseks peetav andmebaas võib muutuda ebaproportsionaalseks, kui hiljem laiendatakse kasutust teistele otstarvetele<sup>(23)</sup>.
18. Seega nõuab Euroopa andmekaitseinspektor, et kõikide seoses põhiõigusega andmekaitsele piiranguid sisaldavate ettepanekute (olemasolevate ja uute) vajalikkus oleks selgelt tõendatud<sup>(24)</sup>. Veelgi enam, kui suuremahulisi IT-süsteeme peetakse vajalikuks, tuleb nende kavandamisel kohaselt arvesse võtta „eraelu kavandatud puutumatus” põhimõtet. Lisaks tuleb rakendatud meetmeid regulaarselt hinnata, et teha kindlaks, kas need on jätkuvalt vajalikud.

### III. KONKREETSED MÄRKUSED

#### *Eurodac*

19. Teatistes viidatakse õiguskaitseasutuste juurdepääsule EurodaCile, öeldes, et Eurodac peaks lisaks Dublini määruse tõhusa rakendamise jätkuvalle toetamisele vastama „ka õiguskaitseasutuste muudele vajadustele”<sup>(25)</sup>.
20. 2008. aasta detsembri ettepanek Eurodaci määruse<sup>(26)</sup> reformimiseks ei sisaldanud sätteid õiguskaitseasutuste juurdepääsu kohta. Need sisaldasid komisjoni 2009. aasta septembris esitatud

<sup>(20)</sup> Kui on vaja alternatiivseid lahendusi, vt ka Euroopa Kohtu kohtuotsus kohtuasjas Schecke (viidatud eespool).

<sup>(21)</sup> Komisjoni teatis tervikliku lähenemisviisi kohta isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus, KOM(2010) 609, lk 12. Vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 14. jaanuari 2011. aasta arvamus komisjoni teatise kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – „Terviklik lähenemisviis isikuandmete kaitsele Euroopa Liidus” (ELT C 181, 22.6.2011, lk 1), punktid 108–115.

<sup>(22)</sup> Vt joonealust märkust 13.

<sup>(23)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori sissejuhatavad märkused piirihaldusmeetmete paketi kohta (viidatud eespool), lk 3.

<sup>(24)</sup> Vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 31. mai 2011. aasta arvamus komisjoni hindamisaruande kohta nõukogule ja Euroopa Parlamendile seoses andmete säilitamise direktiiviga (direktiiv 2006/24/EÜ), ELTs seni avaldamata, ning Euroopa andmekaitseinspektori 25. märtsi 2011. aasta arvamus.

<sup>(25)</sup> Vt joonealust märkust 13.

<sup>(26)</sup> Ettepanek: määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil (uuesti sõnastatud), KOM(2008) 825.

ettepanekus<sup>(27)</sup>. 2010. aasta oktoobris võttis komisjon vastu muudetud ettepaneku<sup>(28)</sup>, mis sarnaselt esialgsele ettepanekule ei sisaldanud enam sätteid õiguskaitseasutuste juurdepääsu kohta.

21. Oma 15. detsembri 2010. aasta arvamuses Eurodaci kohta kiitis Euroopa andmekaitseinspektor heaks õiguskaitseasutuste juurdepääsu väljajätmise<sup>(29)</sup>, meenutades, et selline muul otstarbel kasutamine peab tuginema olulistele tõenditele seose kohta varjupaigataotlejate ning terrorismi ja/või raskete kuritegude vahel. Lisaks tuleb vastava juurdepääsu vajalikkuse ja proportsionaalsuse analüüsimisel arvesse võtta varjupaigataotlejate ebakindlat olukorda.
22. Eurodaci määruse reform on osa Euroopa varjupaigasüsteemi loomisest, mis vastavalt Stockholmi programmile peaks olema paika pandud 2012. aastaks<sup>(30)</sup>. 2010. aasta oktoobri ettepanekust õiguskaitseasutuste juurdepääsu väljajätmise ühe põhjusena märkis komisjon, et selle vastuolulise meetme mittekaasamine võib hõlbustada varjupaigapaketi õigeaegset vastuvõtmist<sup>(31)</sup>. See on seotud ka ameti asutamise vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks<sup>(32)</sup>.
23. Arvestades seda taustteavet ja eelnevaid kommentaare, leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et siiani ei ole esitatud piisavat selget ja usaldusväärset tõendusmaterjali õiguskaitseasutuste Eurodaci juurdepääsu taastamise vajalikkuse kohta. Alles pärast eraelu puutumatusse aspekte arvesse võtvat uut mõju hindamist võib selline taastamine kõne alla tulla. Lisaks sellele nõuaks õiguskaitseasutuste juurdepääsu hõlmamine Eurodaci andmebaasis olulisi muudatusi, et sellist juurdepääsu turvaliselt võimaldada. Uues mõjuhinnangus tuleb käsitleda ka selle tehnilist ja finantsmõju<sup>(33)</sup>.
24. Peale selle võib ettepaneku taasesitamisel olla märgatav mõju varjupaigapaketi ajastusele tervikuna. Komisjon ei nimeta kuupäeva, millal võimalik uus ettepanek tuleks teha, ega ka seda, kas sellisele ettepanekule lisatakse uus mõjuhinnang.

<sup>(27)</sup> Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil (uuesti sõnastatud), KOM(2009) 342. Euroopa andmekaitseinspektor avaldas arvamust järgmiste dokumentide kohta: eespool nimetatud ettepanek, vt Euroopa andmekaitseinspektori 7. oktoobri 2009. aasta arvamuse muudetud ettepaneku kohta: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil ja ettepanek nõukogu otsuse kohta, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil (edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektori 7. oktoobri 2009. aasta arvamuse“) (ELT C 92, 10.4.2010, lk 1).

<sup>(28)</sup> Muudetud ettepanek: määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil (uuesti sõnastatud), KOM(2010) 555 (edaspidi „KOM(2010) 555“). Euroopa andmekaitseinspektor avaldas selle ettepaneku kohta arvamuse, vt Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamuse (viidatud eespool), eelkõige punktid 18–22, 28–33, 51–57.

<sup>(29)</sup> Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamuse, eelkõige punktid 12–17.

<sup>(30)</sup> Euroopa Ülemkogu: Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel, lk 5 (ELT C 115, 4.5.2010, lk 1).

<sup>(31)</sup> KOM(2010) 555 (viidatud eespool), lk 3.

<sup>(32)</sup> Sealsamas.

<sup>(33)</sup> 2010. aasta oktoobri ettepanekuga ei kaasnenud mõjuhinnangut. Selle asemel viitas komisjon 2009. aasta ettepaneku jaoks tehtud mõjuhinnangule, vt komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud dokumendile muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist määruse (EÜ) nr (.../...) (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusa kohaldamise eesmärgil (uuesti sõnastatud), ja ettepanekule nõukogu otsuse kohta, mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil – Mõjuhinnang, SEK(2009) 936. Vt ka KOM(2010) 555 (viidatud eespool), lk 3.

*Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem*

25. Teatise kuulutatakse ka välja, et 2011. aasta septembris avaldatakse teatis arukate piiride kohta. Selle teatisega peaks välja töötatama algatused riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisijate programmi jaoks. Komisjon tunnustab, et need projektid nõuaksid „märkimisväärseid investeeringuid”, et tagada „isikuandmete kaitse vastavus rangetele nõuetele”<sup>(34)</sup>.
26. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi puhul õigustab komisjon seda algatust väitega, et „maksimaalse külastusaja ületamine” kujutab endast „põhilist ELi suunduva ebaseadusliku sisserände allikat”<sup>(35)</sup>. Muus osas ei selgitata teatise selle süsteemi eesmärki.
27. Kindlasti on „maksimaalse külastusaja ületajate” arvu vähendamisel positiivsed tagajärjed. Euroopa andmekaitseinspektor saab aru, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem võib ära hoida kolmanda riigi kodanike maksimaalse külastusaja ületamist, kui nad teavad, et tõenäoliselt tuvastatakse nad automaatselt, kui nende viisa aegub. Siiski jääb lahtiseks mitu küsimust.
28. Seni veel puudub järjekindel poliitika maksimaalse külastusaja ületamise kohta liikmesriikides. Mõiste „maksimaalse külastusaja ületamine” ei ole üldiselt hästi defineeritud; mõistele ühise definitsiooni leidmine oleks vajalik esimene samm, et küsimusest korralikult aru saada<sup>(36)</sup>.
29. Peale selle on kõik siiani kättesaadavad arvud hinnangulised<sup>(37)</sup>. Vajalikkuse kohta põhjendatud hinnangu andmise eeltingimus on probleemi mõõtme väljaselgitamine.
30. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 96 kohased sissesõidukeelud on olemasolev meede, et hoida ära konkreetsete isikute sisenemine Schengeni territooriumile. Neid sissesõidukeelde saab kasutada, et keelata juba teadaolevate „maksimaalse külastusaja ületajate” taassisenemist<sup>(38)</sup>. Hiljutises teatises kutsus komisjon liikmesriike üles seda võimalust täiel määral kasutama<sup>(39)</sup>. See tähendab, et praegu ei kasutata seda meetet täies ulatuses.
31. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem tugineks ilmselt samuti biomeetriaal. Kuigi Euroopa andmekaitseinspektor tunnustab biomeetriaalsete tunnusete kasutamise võimalikke eeliseid, on ta samas kohustatud viitama ka nende puudustele. Biomeetria igasuguse kasutamisega peavad kaasnema ranged kaitsemeetmed ja arvesse tuleb võtta eksimisvõimalust<sup>(40)</sup>. Sellest tulenevalt julgustab Euroopa andmekaitseinspektor kehtestama seoses biomeetria kasutamisega teatud hulga miinimumkriteeriumid, nagu biomeetria usaldusväärsus, biomeetria suunatud mõjuhindamine, täpsus ja varumenetus<sup>(41)</sup>. Lisaks

<sup>(34)</sup> Teatis, lk 10.

<sup>(35)</sup> Teatis, lk 10.

<sup>(36)</sup> Samuti oleks vaja lähemalt selgitada, millised erandeid rakendatakse, nt meditsiinilistel või humanitaarpõhjustel.

<sup>(37)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori 30. septembri 2010. aasta arvamus (viidatud eespool), punktid 52–56.

<sup>(38)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta sissejuhatavad märkused (viidatud eespool), lk 4.

<sup>(39)</sup> Komisjoni teatis: varjupaigalaaste küsimuste aastaaruanne, KOM(2011) 291, lk 9.

<sup>(40)</sup> Vt nt Euroopa andmekaitseinspektori 16. oktoobri 2006. aasta arvamus nõukogu määruse (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks) muudetud ettepaneku kohta (ELT C 320, 28.12.2006, lk 21); vt ka artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühma arvamus nr 3/2007, milles käsitletakse ettepanekut Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega muudetakse viisasad käsitlevaid ühiseid konsulaarjuhiseid diplomaatistele ja konsulaaresindustele seoses biomeetria kasutuselevõtmisega ning viisataotluste vastuvõtmise ja menetlemise korraldamise sätete lisamisega (KOM(2006) 269 (lõplik)), WP134, 1. märts 2007.

<sup>(41)</sup> Vt nt Euroopa andmekaitseinspektori 19. oktoobri 2005. aasta arvamus järgmiste ettepanekute kohta: nõukogu otsus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomise, toimimise ja kasutamise kohta, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomise, toimimise ja kasutamise kohta (ELT C 91, 19.4.2006, lk 38); ja „Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics — a European perspective” („Terviklikuma andmekaitse poole Euroopas biomeetria abil — Euroopa perspektiiv”), 12. konverents — Austraalia Biomeetria Instituut, Sydney, 26. mai 2011:  
[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26\\_Biometrics\\_Institute\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf)

puuduvad teatud hulgal kaasatud elanikkonnast sõrmejäljed, mida selline süsteem saaks lugeda <sup>(42)</sup>. Kui riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem peaks hõlmama biomeetriat, tuleb nendele reisijatele tagada varumenetlused <sup>(43)</sup>.

32. Euroopa andmekaitseinspektor soovib juhtida tähelepanu sarnase süsteemi US-VISIT (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*) kogemustele Ameerika Ühendriikides. Süsteemi US-VISIT kohaselt on enamik kolmandate riikide kodanikke kohustatud USA territooriumile sisenedes andma oma biomeetrilised andmed. Süsteemi „riigist lahkumise” osa veel arendatakse. 2009. aastal tehti kaks selle süsteemiosa jaoks biomeetriliste andmete kogumise katsetust <sup>(44)</sup>. Sisejulgeolekuministeerium tunnistas, et nende katsetuste tulemused olid „liialdatud süsteemi piirangute tõttu seoses juhtumitega, kui ADISE andmed ei kajastanud ajakohast reisijastaatust staatuse hiljutiste muutuste või pikendamiste tõttu” <sup>(45)</sup>. Katsetuste käigus kontrolliti reisijaid mitme jälgimisnimekirja suhtes; siiski „ükski [...] kokkulangevustest ei oleks ära hoidnud lahkumist” <sup>(46)</sup>. Sisejulgeolekuministeerium on kulutanud kokku 1,3 miljardit USA dollarit, et arendada süsteemi US-VISIT riiki sisenemise komponenti <sup>(47)</sup>. See tõstatab küsimuse, kas riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem on kulutasuv meede „maksimaalse külastusaja ületamise” vähendamiseks.
33. Lühidalt öeldes ei ole selle süsteemi eesmärk ega ülesehitamis- ja rakendamisviis piisavalt selged. Mis puudutab meetmete vajadust, siis ei ole kesksel mõistel „maksimaalse külastusaja ületamine” selget definitsiooni; järelikult ei ole probleemi ulatuse kohta usaldusväärset statistikat. Võetavate meetmete aspektist ei kasutata ilmselt vajalikul määral praegu kehtivaid vahendeid, et hoida ära tuntud „maksimaalse külastusaja ületajate” riiki taassisenemine; lisaks tõstatab küsimusi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi biomeetriline komponent. Seoses selle süsteemi teostatavuse ja maksumusega näitavad USA kogemused, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi rakendamine on kallis. Need punktid tekitavad kahtlusi nimetatud süsteemi vajalikkuse ja kulutasuvuse suhtes.

#### *Registreeritud reisijate programm*

34. Teatistes nimetatakse ka registreeritud reisijate programmi kasutuselevõtmist. Ei ole täiesti selge, mis oleks selle süsteemi lisaväärtus, võrreldes näiteks pika kehtivusajaga mitmekordse viisa kasutamisega. Sihtrühmad oleksid samad (regulaarselt reisijad). Asjaolu, et selliseid viisasid antakse endiselt „vastumeelselt” <sup>(48)</sup>, ei saa iseenesest olla põhjus uute meetmete kavandamiseks praegu kehtivate asemele, kui viimaseid täiel määral kasutades oleks võimalik saavutada samu eesmärke. Võttes arvesse eespool kirjeldatud, ei ole Euroopa andmekaitseinspektor täielikult veendunud, et süsteem on tõepoolest vajalik.
35. Veelgi enam, teatistes viidatakse „heausksete reisijate” mõistele (lk 11), enamasti seoses registreeritud reisijate programmiga. Kaudselt võib sellest sõnastusest välja lugeda, et on olemas „pahatahtlike” reisijate kategooria. Ainult neid reisijaid, kes teevad lisapingutusi, pannes ennast kirja registreeritud reisijate programmis ja andes täiendavaid isikuandmeid, käsitletak „heausksetena”. Enam ei oleks esmane eeldus see, et reisijad sisenevad liitu heas usus, kui just konkreetne tõend ei ärata kahtlust, vaid reisijatel tuleb

<sup>(42)</sup> Seda võivad põhjustada näiteks haigused, puuded, haavad või põletused. Samuti näib, et põllumajanduses ja ehitusalal töötavate inimeste sõrmejäljed võivad üsna paljudel juhtudel olla nii kahjustatud, et need muutuvad loetamatuteks. Vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamus (viidatud eespool), lõige 19.

<sup>(43)</sup> Vt sarnaste kommentaaride kohta Eurodaci kontekstis Euroopa andmekaitseinspektori 15. detsembri 2010. aasta arvamus, punktid 18–25.

<sup>(44)</sup> Ühes katseks väljavalitud lennujaamas töi 35 päeva katseid kaasa 393 410 USA dollari eest tööjõukulusid ja tulemuseks oli 90 juhtumit, mille puhul kahtlustati „maksimaalse külastusaja ületamist”. Teise samal ajal toimunud katse käigus oli 44 kahtlustäratavat kokkulangevust, mis läks maksma 77 501 USA dollarit. Need arvud ei sisalda arenduskulusid. Vt nende katsete hindamise kohta: *United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options* (Ameerika Ühendriikide valitsuse aruandluse eest vastutav amet: arusaam, mida pakuvad süsteemi US-VISIT piloothindamised õhuteede kaudu lahkumise võimaluste kohta, on piiratud), august 2010, GAO-10-860, avaldatud veebilehel: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (edaspidi „US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations”).

<sup>(45)</sup> Taasesitatud US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, lk 72.

<sup>(46)</sup> US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, lk 72.

<sup>(47)</sup> Vt Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta sissejuhatavad märkused (viidatud eespool), lk 4.

<sup>(48)</sup> Teatis, lk 11.

ennast õigustada enda kohta lisateavet andes, isegi igasuguste tõendite puudumisel. See tähendab, et kuulutades ainult mõned reisijad „heauskseteks”, saavad need, kes ei soovi lisateavet anda, faktiliselt „pahatahtlike” sildi külge, kuigi lisateabe andmisest keeldumisel võivad olla õiguspärased põhjused, nt ei ole tegemist regulaarse reisimisega <sup>(49)</sup>.

#### *Frontex ja koostöö ametiasutuste vahel*

36. Teatistes kutsutakse üles, et tagataks „tihe koostöö ametiasutuste [...] vahel”, millesse on kaasatud Europol, Frontex, liikmesriikide tolli- ja politseiasutused, ning leitakse, et see on „vajalik”, eelkõige piirikontrolli- ja tolliasutuste vahel <sup>(50)</sup>. Seda koostööd toetatakse ettepanekutega parimate tavade kohta, mis esitatakse 2012. aastal. Komisjon annab ka teada, et 2011. aastal esitatakse õigusakti ettepanek, mis lubab liikmesriikide piirivalveasutustel „jagada operatiivinfot ning teha koostööd omavahel ja Frontexiga” <sup>(51)</sup>. Ettepanekut Frontexi õigusraamistiku ajakohastamiseks, et „olla tõhusam [...] operatiivsuutlikkuse seisukohast”, käsitletakse praegu läbirääkimistel nõukogus ja Euroopa Parlamendis <sup>(52)</sup>.
37. Et tagada andmekaitse seisukohalt järjepidevus ja lisaväärtuse loomine, peavad õiguslike aluste vastavad sätted võimalike koostöölepingute sõlmimiseks ja isikuandmete vahetamiseks Frontexi ja sellega koostööd tegevate asutuste vahel olema ühtsed ja järjepidevad, et kindlustada täielik koostöö organite vahel andmekaitse eeskirjade suhtes.
38. Euroopa andmekaitseinspektor kordab veelgi oma arvamuses Frontexi määruse <sup>(53)</sup> reformi ettepaneku kohta tõstatatud küsimusi, eelkõige vajadust selge õigusliku aluse järele isikuandmete töötlemiseks. Kui Frontex saab volituse isikuandmete vahetamiseks, peaks see hõlmama tugevaid ja selgeid sätteid andmesubjektide õiguste ning teiste kaitsemeetmete kohta. Iga säte, mis lubab Frontexil töödelda ja/või vahetada isikuandmeid, peaks olema täpne ja selgelt piiritletud.

#### *Euroopa piiride valvamise süsteem Eurosur*

39. Komisjon kuulutab välja ka õigusakti ettepaneku Euroopa piiride valvamise süsteemi (Eurosur) reguleerimisala, eesmärgi ning tehnilise ja tegevusraamistiku määratlemise kohta 2011. aasta detsembriks <sup>(54)</sup>. Selle ettepanekuga peaks tagatama „kaasaegse tehnika ulatuslikum kasutamine nii maismaa- kui ka merepiiril” <sup>(55)</sup> ning operatiivinfo vahetamine intsidentide kohta <sup>(56)</sup>. Ka see on seotud Frontexiga, sest komisjonil on kavas esitada teine ettepanek, mis lubab liikmesriikide piirivalveasutustel jagada operatiivinfot omavahel ja Frontexiga <sup>(57)</sup>.

<sup>(49)</sup> Vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta sissejuhatavad märkused (viidatud eespool).

<sup>(50)</sup> Teatis, lk 10.

<sup>(51)</sup> Teatis, lk 8.

<sup>(52)</sup> Teatis, lk 8.

<sup>(53)</sup> Euroopa andmekaitseinspektori 17. mai 2010. aasta arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2007/2004 Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) asutamise kohta, ELTs seni avaldamata, vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 17. detsembri 2010. aasta arvamus (viidatud eespool), punktid 48–51.

<sup>(54)</sup> Teatis, lk 18.

<sup>(55)</sup> Teatis, lk 8.

<sup>(56)</sup> Teatis, lk 8.

<sup>(57)</sup> Teatis, lk 8.



40. Ei ole selge, kas ja mil määral hõlmaks see isikuandmete töötlemist <sup>(58)</sup>. Euroopa andmekaitseinspektor julgustab komisjoni neid küsimusi tulevastes ettepanekutes selgitama.

*Euroopa piirivalvesüsteem*

41. Teatistes märgitakse, et tuleks kaaluda Euroopa piirivalvesüsteemi teostatavust. Tekstist ei selgu, milline see süsteem oleks. Vastavalt tekstile ei pea see „tingimata” <sup>(59)</sup> olema keskne haldusasutus, mis jätab siiski lahtiseks võimaluse, et ka sellega võib tegemist olla. Kui keskset haldusasutust ei tule, teeb komisjon ettepaneku, et muuhulgas tuleb täiustada „jagatud suutlikkust” ja tagada parem „praktiline koostöö” <sup>(60)</sup>.
42. Ebaselge on, kas selle eesmärgiks on olemasolevate meetmete parem rakendamine või vihjab see uutele, veel väljakuulutamata ettepanekutele. Võttes arvesse, et „praktiline koostöö” hõlmaks tõenäoliselt isikuandmete vahetamist, millel peaks tingimata olema õiguslik alus, tuleks seda tulevastes ettepanekutes täpsustada, juhul kui projekt otsustatakse ellu viia.

**IV. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

43. Kooskõlas Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud kohtupraktikaga meenutab Euroopa andmekaitseinspektor, et vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõue kehtib kõikidele (praegustele ja uutele) ettepanekutele, mis piiravad põhiõigusi eraelu puutumatusel ja andmekaitsele. Iga ettepaneku jaoks tuleks selle vajalikkust tõendada eraelu puutumatusel mõju hindamisega.
44. Uute suuremahuliste IT-süsteemide kohta ettepaneku tegemisel ja nende kavandamisel tuleb kinni pidada „eraelu kavandatud puutumatusel” ja eesmärgikohasuse põhimõtetest.
45. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et biomeetriliste andmete igasuguse kasutamisega peaksid kaasnema ranged kaitsemeetmed ja varumenetlused nende jaoks, kes ei saa registreeruda. Üldisemas plaanis tuleks kehtestada biomeetriliste andmete kasutamise miinimumtingimused.
46. Lisaks sellele soovib Euroopa andmekaitseinspektor komisjonil tungivalt selgitada oma ettepanekute, mida on nimetatud käesolevas arvamuses, reguleerimisala ja sisu. See kehtib väljakuulutatud õigusaktide ettepanekute, mis on seotud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga, registreeritud reisijate programmi, Eurosuri, Frontexi ja ametiasutuste vahelise koostöö ning nn arukate piiride teatise ja Euroopa piirivalvesüsteemi käsitleva uuringu kohta.
47. Samuti kutsub ta komisjoni üles jätta taastamata ettepanek õiguskaitseasutuste juurdepääsu kohta Eurodac-süsteemile, kui just ettepaneku vajalikkust ei tõendata selgelt uue mõjuhindamisega, mis hõlmaks süsteemile avalduvaid tehnilisi ja finantsmõjusid.
48. Euroopa andmekaitseinspektor jälgib hoolega neid arengusuundi ja avaldab vajaduse korral täiendavaid kommentaare. Tema poole võib pöörduda edasisteks aruteludeks hea koostöö vaimus.

Brüssel, 7. juuli 2011

*Euroopa Andmekaitseinspektor*

Peter HUSTINX

---

<sup>(58)</sup> Vt ka Euroopa andmekaitseinspektori 17. detsembri 2010. aasta arvamus (viidatud eespool), punktid 46–47, kus ta on seda küsimust juba käsitlenud. Arvamuses tegeletakse ka seni lahendamata küsimusega Frontexi ja Eurosuri vaheliste kavandavate seoste olemuse kohta.

<sup>(59)</sup> Teatis, lk 7.

<sup>(60)</sup> Teatis, lk 7.