

Euroopa Andmekaitseinspektori arvamuse kokkuvõte ELi teise arukate piiride paketi kohta

(Arvamuse täistekst (inglise, prantsuse ja saksa keeles) on Euroopa Andmekaitseinspektori veebisaidil www.edps.europa.eu)

(2016/C 463/11)

KOKKUVÕTE

Liidu seadusandja on juba ammu soovinud luua riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi, milles registreeritakse kolmandate riikide kodanike sisenemine Euroopa Liidu territooriumile ning sealt lahkumine. 2013. aastal võttis komisjon arukate piiride paketi raames vastu kolm ettepanekut; kaasseadusandjad väljendasid nende pärast suurt muret ja paketi suhtes üksmeelele ei jõutud. Vastuseks tõstatatud probleemidele algatas komisjon idee teostatavuse kontrollimise ja käesoleval aastal esitas komisjon teise arukate piiride paketi, mis koosneb nüüd kahest muudetud ettepanekust.

Euroopa Andmekaitseinspektor on neid ettepanekuid hoolikalt analüüsinud ning esitab soovitud seadusandja abistamiseks ja selle tagamiseks, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi suhtes kohaldatav õigusraamistik on täielikus vastavuses ELi andmekaitsealaste õigusaktidega, eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8.

Euroopa Andmekaitseinspektor mõistab vajadust sidusate ja mõjusate infosüsteemide järele piirivalve ning julgeoleku tagamise kontekstis. Kõnealused ettepanekud on esitatud otsustaval hetkel, mil EL seisab selles valdkonnas silmitsi tõsiste probleemidega. Sellest hoolimata osutab Euroopa Andmekaitseinspektor tähelepanuväärsele ja potentsiaalselt põhiõigusi riivavale isikuandmete töötlemisele, mida riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi raames kavandatakse ning mida tuleks harta artiklite 7 ja 8 alusel kaaluda. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi vajalikkust ning proportsionaalsust tuleb hinnata nii üldises plaanis, võttes arvesse ELis juba olemas olevaid suuremahulisi IT-süsteeme, kui ka konkreetselt nende kolmandate riikide kodanike puhul, kes ELi seaduslikult külastavad. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmeid töödeldakse kahel eesmärgil: ühelt poolt piiride haldamiseks ja piiriületuse hõlbustamiseks ning teiselt poolt õiguskaitse tagamiseks. Euroopa Andmekaitseinspektor soovib tungivalt kogu 2016. aasta ettepanekus riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta neid eesmärke eristada, kuna nendega kaasneb erinev mõju eraelu puutumatuse ja andmekaitse õigustele.

Euroopa Andmekaitseinspektoril on hea meel, et eraelu puutumatuse ja andmekaitsega seotud probleemidele, mis eelnevalt tõstatati, on tähelepanu pööratud ning et muudetud ettepanekuid on parandatud, kuid väljendab tõsist muret seoses riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ettepaneku mitme aspektiga, mida seadusandja peaks paremini põhjendama või isegi muutma. Euroopa Andmekaitseinspektor juhib tähelepanu eelkõige järgmistele aspektidele:

- riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmete viieaastane säilitamisperiood. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib, et vajadust säilitada viibimisaja ületajate andmeid viie aasta jooksul tuleks paremini põhjendada ning et kõigi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemis salvestatud isikuandmete säilitamine viie aasta vältel tundub olevat ebaproportsionaalne;
- nende inimeste näokujutiste kogumine, kes reisivad kohustusliku viisaga ja kelle näokujutised on viisainfosüsteemis juba olemas;
- õiguskaitseasutuste vajadus pääseda ligi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmetele, mida veenvad tõendid piisavalt ei toeta;
- tingimus, et andmesubjekt peab andma sõrmejäljed, kui ta kasutab õigust tutvuda oma isikuandmetega ja/või õigust lasta neid andmeid parandada või need kustutada, mis võib märkimisväärselt takistada nimetatud õiguste teostamist.

Arvamuses antakse ka täiendavaid andmekaitse ja eraelu puutumatusega seotud soovitusi, mida tuleks õigusloome protsessis arvesse võtta, sealhulgas soovitus süsteemi turvalisuse kohta.

I. SISSEJUHATUS JA TAUST

2008. aastal teatas komisjon esimest korda oma kavatsusest luua riiki sisenemise ja riigist lahkumise Euroopa süsteem, et kontrollida kolmandate riikide kodanike sisenemist Euroopa Liidu territooriumile ning sealt lahkumist⁽¹⁾. Euroopa Andmekaitseinspektor esitas kõigepealt oma esialgsed märkused⁽²⁾ selle kavatsuse kohta ja seejärel tõi 2011. aasta juulis välja antud arvamuses⁽³⁾ esile konkreetseid probleeme. Komisjon täpsustas oma seisukohti 2011. aasta oktoobri teatises „Arukad piirid – valikud ja edasised sammud“⁽⁴⁾, mille kohta esitas oma märkused artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm⁽⁵⁾. Euroopa Andmekaitseinspektor esitas oma arvamuse mitmesuguste sidusrühmadega peetud arutelus⁽⁶⁾.
2013. aasta veebruaris võttis komisjon esimese arukate piiride paketi raames vastu kolm ettepanekut: ettepaneku luua riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem⁽⁷⁾ (edaspidi „2013. aasta ettepanek riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta“), ettepaneku luua registreeritud reisijate programm⁽⁸⁾ (edaspidi „2013. aasta ettepanek registreeritud reisijate programmi kohta“) ja ettepaneku muuta vastavate muudatuste tegemiseks Schengeni piirieskirju⁽⁹⁾. Tehniliste, tegevusalaste ja kuludega seotud probleemide ning märkimisväärsete andmekaitsealaste probleemide tõttu pälvis pakett kohe kahe kaasseadusandja kriitika. Samal aastal esitas Euroopa Andmekaitseinspektor arvamuse⁽¹⁰⁾ vormis oma esimesed konkreetse soovitused. Ka artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm esitas arvamuse⁽¹¹⁾, mille koostamisel osales Euroopa Andmekaitseinspektor ning milles peeti küsitavaks, kas riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kui niisugust on üldse vaja.
- Vastuseks tõstatatud probleemidele teatas komisjon 2014. aasta algul idee teostatavuse kontrollimisest, mis koosnes kahest etapist: kõigepealt tehti tehniline uuring⁽¹²⁾ ja maksumuse uuring⁽¹³⁾, et selgitada välja kõige sobivamad võimalused ja lahendused arukate piiride rakendamiseks, ning seejärel viidi 2015. aastal ellu katseprojekt⁽¹⁴⁾, mida juhtis Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet (edaspidi „eu-LISA“) ja mille eesmärk oli katsetada erinevaid välja selgitatud valikuvõimalusi. Paralleelselt algatas komisjon 2015. aasta juulis kolmekuulise avaliku konsultatsiooni,⁽¹⁵⁾ mille eesmärk oli koguda kodanike ja organisatsioonide seisukohti ja arvamusi ning milles osales ka Euroopa Andmekaitseinspektor⁽¹⁶⁾.
6. aprillil 2016 avaldas komisjon teise arukate piiride paketi⁽¹⁷⁾. Seekord tehakse ettepanek luua vaid üks süsteem: riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem. Komisjon otsustas muuta oma 2013. aasta ettepanekut riiki sisenemise

⁽¹⁾ Komisjoni 13. veebruari 2008. aasta teatis „Järgmiste Euroopa Liidu piirihaldusmeetmete ettevalmistamine“, COM(2008) 69 final.

⁽²⁾ Euroopa Andmekaitseinspektori 3. märtsi 2008. aasta esialgsed märkused kolme piirihaldust käsitleva teatise kohta.

⁽³⁾ Euroopa Andmekaitseinspektori 7. juuli 2011. aasta arvamus rännet käsitleva teatise kohta.

⁽⁴⁾ Komisjoni 25. oktoobri 2011. aasta teatis „Arukad piirid – valikud ja edasised sammud“, COM(2011) 680 final.

⁽⁵⁾ Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm kommenteeris komisjoni teatist arukate piiride kohta volinik Malmströmile 12. juunil 2012 saadetud kirjas.

⁽⁶⁾ Euroopa Andmekaitseinspektori arukate piiride paketi ja andmekaitsealase mõju teemaline ümarlaud, Brüssel, 10. aprill 2013, kokkuvõtte internetis aadressil http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁷⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete registreerimiseks, COM(2013) 95 final.

⁽⁸⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse registreeritud reisijate programm, COM(2013) 97 final.

⁽⁹⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisijate programmi kasutuselevõetuga, COM(2013) 96 final.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Andmekaitseinspektori 18. juuli 2013. aasta arvamus ettepanekute kohta võtta vastu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, ning määrus, millega luuakse registreeritud reisijate programm.

⁽¹¹⁾ Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühma 6. juuni 2013. aasta arvamus 05/2013 arukate piiride kohta.

⁽¹²⁾ Technical Study on Smart Borders – Final Report, oktoober 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf

⁽¹³⁾ Technical Study on Smart Borders – Cost Analysis, oktoober 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf

⁽¹⁴⁾ eu-LISA Final Report on the Smart Borders Pilot Project, detsember 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ Komisjoni avalik konsultatsioon arukate piiride teemal, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

⁽¹⁶⁾ Euroopa Andmekaitseinspektori 3. novembri 2015. aasta ametlikud märkused komisjoni avaliku konsultatsiooni kohta arukate piiride teemal

⁽¹⁷⁾ Vaata pressiteadet aadressil http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

ja riigist lahkumise süsteemi kohta ja 2013. aasta ettepanekut muuta Schengeni piirieskirju ning võtta tagasi 2013. aasta ettepaneku registreeritud reisijate programmi kohta. Nüüd koosneb arukate piiride pakett:

- teatisest „Piirivalve ja julgeoleku tugevamad ja arukamad infosüsteemid“⁽¹⁾;
 - ettepanekust võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeelu andmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 767/2008 ja määrust (EL) nr 1077/2011⁽²⁾ (edaspidi „2016. aasta ettepanek riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta“); ja
 - ettepanekust võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399⁽³⁾ riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutamise osas⁽⁴⁾ (edaspidi „2016. aasta ettepanek Schengeni piirieskirjade muutmise kohta“).
5. Kahele ettepanekule on lisatud üksikasjalik mõjuhindang⁽⁵⁾.
6. Seoses praeguse rändekriisi ja Euroopas hiljuti toime pandud terrorirünnakutega on arukate piiride paketi käsitlemine saanud uut hoogu. Madalmaad ja Slovakkia on teatanud oma kavatsusest teha eesistujariikidena paketi intensiivselt tööd, et saavutada 2016. aasta lõpuks poliitiline kokkulepe⁽⁶⁾.
7. Euroopa Andmekaitseinspektoril on hea meel, et komisjon konsulteeris temaga mitteametlikult enne uute ettepanekute vastuvõtmist. Samuti tunnustab ta rände ja siseasjade peadirektoraadi ning Euroopa Andmekaitseinspektori vahelist head koostööd⁽⁷⁾ esimese arukate piiride paketi uuendamise kogu protsessi vältel.

IV. KOKKUVÕTE

90. Euroopa Andmekaitseinspektoril on hea meel töö üle, mida komisjon on teinud oma 2016. aasta ettepanekus riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta, et lahendada 2013. aasta arukate piiride paketi seoses tõstatatud küsimused. Komisjon on arvesse võtnud mõningaid soovitusi ja märkusi, mille Euroopa Andmekaitseinspektor esitas oma eelmises arvamuses paketi kohta, näiteks soovitus näha ette tagavaramenetlus süsteemi tehniliste probleemide või tõrgete puhuks.
91. Euroopa Andmekaitseinspektor tunnustab komisjoni jõupingutusi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi vajaduse põhjendamisel, kuid esitab mõne peamise soovitus, mis on otseselt seotud proportsionaalsusega, et tagada riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi täielik vastavus harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud olulisele eeldusele, mille kohaselt süsteem peaks olema niihästi vajalik kui ka proportsionaalne. Ta märgib, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi vajalikkust ning proportsionaalsust tuleb hinnata nii üldises plaanis, võttes arvesse ELi juba olemas olevaid suuremahulisi IT-süsteeme, kui ka konkreetselt nende kolmandate riikide kodanike puhul, kes ELi seaduslikult külastavad. Ta leiab, et kõigi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemis salvestatud isikuandmete säilitamist viie aasta vältel tuleks üksikasjalikult põhjendada. Samuti leiab Euroopa Andmekaitseinspektor, et järgmisi aspekte 2016. aasta ettepanekus riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta tuleks paremini põhjendada ning veenvate tõenditega toetada: kohustusliku viisaga reisivate inimeste näokujutiste kogumine, viieaastane säilitamisperiood viibimisaja ületajate puhul ning õiguskaitseasutuste vajadus pääseda ligi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmetele. Vastasel juhul peaks liidu seadusandja neid aspekte uuesti kaaluma.
92. Arvestades kolmandate riikide kodanike eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse põhiõiguste ulatuslikku riivet, leiab Euroopa Andmekaitseinspektor, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem peaks jääma piirihaldusvahendiks, mille kavandamisel peetakse silmas üksnes seda eesmärki. Seetõttu tuleks kogu 2016. aasta ettepanekus riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta, eriti aga artiklites 1 ja 5, selgelt eristada süsteemile seatud eesmärgi, st esmaseid eesmärgi, milleks on piiride haldamine ja piiriületuse hõlbustamine, ning teisest eesmärgi, mis seisneb õiguskaitstes.

⁽¹⁾ Komisjoni 6. aprilli 2016. aasta teatis „Piirivalve ja julgeoleku tugevamad ja arukamad infosüsteemid“, COM(2016) 205 final.

⁽²⁾ COM(2016) 194 (final).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (kodifitseeritud tekst) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1).

⁽⁴⁾ COM(2016) 196 (final).

⁽⁵⁾ Komisjoni talituste 6. aprilli 2016. aasta töödokument, mis sisaldab riiki sisenemise ja riigist lahkumise ELi süsteemi loomise mõjuhindangut seoses 2016. aasta ettepanekuga riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohta ning 2016. aasta ettepanekuga Schengeni piirieskirjade muutmise kohta, SWD(2016) 115 final (edaspidi „mõjuhindang“).

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf>

⁽⁷⁾ 2015. aastal pidasid rände ja siseasjade peadirektoraat ning Euroopa Andmekaitseinspektor kaks seminari, mille käsitleti arukate piiridega seotud küsimusi. Üks seminar toimus 20. märtsil ja see oli pühendatud arukaid piire puudutavate ettepanekute ettevalmistamisele. Teine, interaktiivne seminar toimus 21. septembril 2015 ning sellel käsitleti andmekaitse ja eraelu puutumatusse seotud küsimusi rände- ja siseasjade poliitikas, muu hulgas 2013. aasta arukate piiride ettepanekuid. 20. märtsi 2015. aasta seminari protokoll on esitatud mõjuhindangu lisas 16.

93. Lisaks teeb Euroopa Andmekaitseinspektorile muret nõue, et kõik andmesubjektid peavad igal juhul andma sõrmejäljed, et esitada taotlus oma isikuandmetega tutvumiseks või nende parandamiseks või kustutamiseks. See nõue võib märkimisväärselt takistada juurdepääsuõiguse kui ELi harta artikli 8 lõikes 2 andmesubjektidele ette nähtud olulise tagatise tegelikku kasutamist.
94. Teised Euroopa Andmekaitseinspektori käesolevas arvamuses esitatud soovitud puudutavad järgmisi aspekte ja artikleid.
- Artiklit 14 tuleks täpsustada, lisades, et kolmandate riikide kodanike kohapeal pildistatavate näokujutiste puhul peab olema tagatud teatav minimaalne kvaliteet, ja artiklis 33 tuleks sätestada, et komisjon annab üksikasjalikku teavet selle kohta, kuidas saavutada kohapeal pildistatavate näokujutiste vajalik kvaliteet.
 - Artikli 15 lõiget 3 tuleks täiendada, täpsustades, millist teavet piirivalveasutused võivad koguda, säilitada ja kasutada juhtudel, kui nad nõuavad lähemaid selgitusi sõrmejälgede andmise ajutise võimatuse põhjuste kohta.
 - Artiklis 39 tuleks sätestada, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmete turvalisuse tagamiseks peavad eu-LISA ning liikmesriigid kindlasti oma tegevust kooskõlastama.
 - Kui liikmesriikide lihtsustusprogrammid ühendatakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga, tuleks ettepanekus selgelt sätestada turvalisuse tagamisega seotud kohustused. Schengeni piirieskirjade uues artiklis 8e tuleks ette näha, et turvalisuse tagamiseks tehakse eelnevalt põhjalik infoturbe riskihindamine, ja kirjeldada vajalikke turvameetmeid.
 - Ettepanekus tuleks selgelt sätestada, et eu-LISA vastutab veebiteenuse turvalisuse, selles sisalduvate isikuandmete turvalisuse ja isikuandmete kesksüsteemist veebiteenusesse edastamise protsessi eest.
 - Artikli 44 lõiget 1 tuleks täiendada järgmise andmesubjektile edastatava teabega: andmesubjekti andmete säilitamise aeg; viibimisaja ületaja õigus lasta oma isikuandmed kustutada, kui ta tõendab, et ületas lubatud viibimise kestust ettenägematutel ja tõsistel asjaoludel; ning selgitus, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemis sisalduvatele andmetele antakse juurdepääs piiride haldamise ja piiriületuse hõlbustamise eesmärgil.
 - Artikli 46 lõikes 1 tuleks sätestada andmetega tutvumise taotlustele vastamiseks range ühtlustatud tähtaeg, mis ei tohi olla pikem kui paar kuud.
 - Artikli 9 lõiget 2 tuleks täiendada selge kirjeldusega kaitseabinõudest, mis tagavad asjakohase tähelepanu pööramise laste, eakate ja puuetega inimeste andmetele.
 - Artiklit 57 tuleks täiendada eu-LISA kohustusega töötada välja funktsioonid, mis võimaldavad liikmesriikidel, komisjonil, eu-LISA-l ja Frontexil automaatselt saada vajalikke statistilisi andmeid otse riiki sisenemise ja riigist lahkumise kesksüsteemist, ilma et selleks oleks vaja täiendavat teabehoidlat.
 - Ettepanekus tuleks ette näha Euroopa Andmekaitseinspektorile edastatavad andmed ja ressursid, mis võimaldavad tal tulemuslikult ning tõhusalt täita uusi järelevalvekohustusi seoses tulevase riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemiga.
 - Artikli 28 lõikes 2 tuleks sätestada range tähtaeg, mille jooksul kontrolliasutused peavad tegema kiireloomulistel juhtudel riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmetele juurdepääsu andmise tingimuste täitmise järelkontrolli.
 - Artikli 28 lõiget 3 tuleks muuta, sätestades, et määratud asutused ja kontrolliasutus ei tohi kuuluda samasse organisatsiooni.
95. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab vajadust käsitleda esile toodud probleeme terviklikult. Ta soovib seadusandjal jätkata piiride ja rände valdkonnas kasutatavate eri andmebaaside kaardistamist, et eri süsteeme paremini koordineerida ning vältida kattuvusi, järgides seejuures täiel määral andmekaitsestandardeid ja pidades silmas oma suhteid kolmandate riikidega.

Brüssel, 21. september 2016

Giovanni BUTTARELLI

Euroopa andmekaitseinspektor