

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus kodanikualgatust käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta

(2010/C 323/01)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut ja eriti selle artiklit 16;

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ja eriti selle artiklit 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 (¹);

võttes arvesse 31. märtsil 2010 Euroopa andmekaitseinspektoreile vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 (üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta) artikli 28 lõikele 2 tehtud avaldust arvamuse saamiseks (²),

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

1. 31. märtsil 2010 võttis komisjon vastu kodanikualgatust käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku (³). Ettepaneku aluseks on ajavahemikus 11. november 2009–31. jaanuar 2010 peetud vastavateemaline üldsusega konsulteerimine (⁴).

(¹) EÜT L 281, 23.11.1995, lk. 31.

(²) EÜT L 8, 12.1.2001, lk. 1

(³) Vt KOM(2010) 119 (lõplik), millega kaasneb komisjoni talituste töödokument, milles käsitletakse dokumendi „Roheline raamat Euroopa kodanikualgatuse kohta” üle peetud üldsusega konsulteerimise tulemusi, SEK(2010) 730.

(⁴) Rohelise raamatu kohta vt KOM(2009) 622.

2. Kodanikualgatus on Lissaboni lepingus sätestatud Euroopa Liidu õigussüsteemi uuendus, mis võimaldab vähemalt miljonil inimesel, kes on märkimisväärse arvu liikmesriikide kodanikud, kutsuda komisjoni üles esitama õigusaktide ettepanekuid. Kavandatud määrus põhineb Euroopa Liidu asutamislepingu artikli 11 lõikel 4 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 24 lõikel 1, milles sätestatakse, et kodanikualgatuseks nõutavad menetlused ja tingimused peavad olema määratletud vastavalt seadusandlikule tavamenetlusele.
3. Vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikele 2 saadeti ettepanek vastuvõtmise päeval Euroopa andmekaitseinspektorile. Enne ettepaneku vastuvõtmist konsulteeriti Euroopa andmekaitseinspektoriga mitteametlikult. Euroopa andmekaitseinspektor väljendas mitteametliku konsulteerimise üle heameelt ning on rahul, et enamikku tema märkustest on lõplikus ettepanekus arvesse võetud.
4. Üldiselt kiidab Euroopa andmekaitseinspektor heaks andmekaitseprobleemi käsitluse kavandatud määruks. Euroopa andmekaitseinspektoril on üksikasjade kohta mõned kohandusettepanekud. Neid käsitletakse selle arvamuse II peatükis.
5. Eelnevalt soovib Euroopa andmekaitseinspektor rõhutada, et andmekaitse-eeskirjade igakülgne järgimine aitab märkimisväärselt edendada selle olulise uue meetme usaldusväärsust, tugevust ja edukust.

II. ETTEPANEKU ÜSIKASJALIK ANALÜÜS

6. Vastavalt Euroopa Liidu asutamislepingu artikli 11 lõikele 4 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 24 lõikele 1 määratakse ettepanekus kindlaks kodanikualgatuse menetlused ja tingimused. Kavandatavas määruks kehtestatakse kodanikualgatuses osalemiseks vajalik minimaalne liikmesriikide arv, minimaalne kodanike arv iga liikmesriigi kohta ja kodanike minimaalne vanus. Ettepanekus määratakse kindlaks ka sisulised ja menetluslikud tingimused algatuse analüüsimiseks komisjonis.

7. Käesolevas arvamuses keskendutakse üksnes andmekaitse seisukohast olulistele sätetele. Nende hulka kuuluvad kodanikualgatuse registreerimise eeskirjad (artikkel 4), toetusavalduste kogumise kord (artiklid 5 ja 6) ning toetusavalduste kontrollimise ja tõendamise nõuded (artikkel 9). Ettepaneku artiklis 12 pööratakse erilist tähelepanu andmekaitsele. Artiklis 13 sätestatakse kodanikualgatuse korraldajate vastutus. Neid sätteid analüüsitakse allpool üksikasjalikult.

Artikkel 4 – Kavandatud kodanikualgatuse registreerimine

8. Enne kodanikualgatusele allakirjutanutelt toetusavalduste kogumist peab korraldaja kodanikualgatuse veebipõhise registri kaudu komisjonis registreerima. Ta peab esitama kavandatava määruse II lisas nõutava teabe. Teave sisaldab korraldaja isiku andmeid, täpsemalt täisnime, postiaadressi ja e-posti aadressi. Vastavalt ettepaneku artikli 4 lõikele 5 tehakse kavandatav kodanikualgatus avalikkusele teatavaks registri kaudu. Tekstist see küll üheselt ei tulene, kuid Euroopa andmekaitseinspektor eeldab, et korraldaja postija e-posti aadressid ei ole registri kaudu avalikult kättesaadavad. Vastasel juhul palub Euroopa andmekaitseinspektor seadusandjal hinnata ja selgitada selliste andmete avalikustamise vajalikkust ning ühtlasi täpsustada artikli 4 teksti.

Artikkel 5 – Toetusavalduste kogumise kord ja tingimused

9. Korraldaja vastutab kavandatud kodanikualgatusele allakirjutanutelt vajaliku arvu toetusavalduste kogumise eest. Vastavalt artikli 5 lõikele 1 peavad toetusavalduste vormid vastama kavandatud määruse III lisas toodud näidisele. Näidisvormil nõutakse, et kodanikualgatusele allakirjutanu esitaks oma teatud (põhilised) isikuandmed, nagu ees- ja perekonnanimi, ning paber kandjal vormi korral ka omakäelise allkirja. Et pädev asutus saaks kontrollida toetusavalduse ehsust, tuleb esitada ka muud teavet: allakirjutanu elukoht ja -linn, sünniaeg ja -koht, kodakondsus, isikukood, isikukoodi või isikut tõendava dokumendi liik ja isikukoodi või isikut tõendava dokumendi välja andnud liikmesriik. Lisaks on näidisvormil veel väljad allakirjutanu elukohatäna ja e-posti aadressi märkimiseks, mille täitmine on vabatahtlik.

10. Euroopa andmekaitseinspektor on seisukohal, et peale isikukoodi on kõik näidisvormi kohustuslikud väljad kodanikualgatuse korraldamise ja toetusavalduste ehsuse tagamise jaoks olulised. Liikmesriikides, kus sellised ainulaadsed isikukoodid on olemas, on nende kasutamine erinevalt reguleeritud. Igal juhul ei näe Euroopa andmekaitseinspektor isiku sellise tuvastamise lisandväärtust toetusaval-

duste ehsuse kontrollimisel. Eesmärgi täitmiseks piisab juba muust nõutud teabest. Seetõttu soovib Euroopa andmekaitseinspektor nimetatud teabevälja kustutamist III lisa näidisvormilt.

11. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb ka vabatahtlikult täidetavate väljade vajalikkuses standardvormil ja soovib need III lisa näidisvormilt kustutada, kui nende vajalikkust ei tõestata.

12. Lisaks soovib Euroopa andmekaitseinspektor lisada vormi jalusesse standardsed isikuandmete kaitse põhimõtted, kus viidatakse vastutava töötleja andmetele, andmekogumise eesmärgile, teistele andmete vastuvõtjatele ja andmete säilitusajale. Nimetatud teabe esitamine andmesubjektile on nõutav direktiivi 95/46/EÜ artikli 10 kohaselt.

Artikkel 6 – Veebipõhised toetusavalduste kogumise süsteemid

13. Kavandatava määruse artiklis 6 käsitletakse toetusavalduste kogumist veebipõhiseid süsteeme kasutades. Artikli 6 kohaselt peab korraldaja enne toetusavalduste kogumist tagama, et veebipõhised toetusavalduste kogumise süsteemid on varustatud asjakohaste turva- ja tehniliste elementidega, kindlustamaks muu hulgas veebis esitatud andmete turvalise säilitamise, „[nii] et neid ei saa muuta ega kasutada muul kui konkreetses kodanikualgatuses märgitud eesmärgil, ning et kaitsta isikuandmeid juhusliku või ebaseadusliku hävitamise või juhusliku kaotsimineku, muutmise või ebaseadusliku avalikustamise või juurdepääsu eest“⁽¹⁾.

14. Artikli 6 lõikes 2 sätestatakse ka, et korraldaja võib igal ajal paluda asjaomasel pädeval asutusel tõendada, et veebipõhine toetusavalduste kogumise süsteem vastab nõuetele. Igal juhul taotleb korraldaja sellist tõendamist enne, kui esitab toetusavaldused kontrollimiseks (vt artikkel 9 allpool).

15. Lisaks kohustatakse artikli 6 lõikes 5 komisjoni vastavalt ettepaneku artikli 19 lõikes 2 sätestatud komiteemenetlusele vastu võtma turvaeeskirjade rakendamiseks vajalikku tehnilist spetsifikatsiooni.

⁽¹⁾ Vt ettepaneku artikli 6 lõige 4.

16. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab heaks ettepaneku artikli 6 rõhuasetuse veebipõhiste toetusavalduste kogumise süsteemide turvalisusele. Kohustus tagada andmetöötluse turvalisus on üks direktiivi 95/46/EÜ artiklis 17 sätestatud andmekaitseõuetest. Euroopa andmekaitseinspektoril on heameel näha, et komisjon on tulenevalt Euroopa andmekaitseinspektori mitteametlikest kommentaaridest viinud ettepaneku artikli 6 lõike 4 teksti kooskõlla direktiivi 95/46/EÜ artikli 17 lõikega 1. Euroopa andmekaitseinspektor toetab ka seda, et artikli 6 lõikesse 4 lisatakse kohustus tagada, et andmeid ei kasutata muul kui konkreetses kodanikualgatuses märgitud eesmärgil. Kuid Euroopa andmekaitseinspektor soovib seadusandjal lisada artiklisse 12 samalaadne üldkohustus (vt punkt 27 allpool).
17. Euroopa andmekaitseinspektor kahtleb asjaomase pädeva asutuse poolse tõendamise ajastuses. Korraldaja on kohustatud tõendamist taotlema alles enne kogutud toetusavalduste nimetatud asutusele kontrollimiseks esitamist. Ta võib seda teha ka varasemas staadiumis. Eeldusel, et veebipõhise süsteemi vastavuse tõendamisel on lisandväärus, asub Euroopa andmekaitseinspektor seisukohale, et tõendamine peaks aset leidma *enne* toetusavalduste kogumist, et vältida vähemalt miljoni kodaniku isikuandmete kogumist süsteemi kaudu, mis hiljem ei osutu piisavalt turvaliseks. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seega seadusandjat üles lisama selle kohustuse artikli 6 lõike 2 teksti. Loomulikult tuleks sealjuures ka tagada, et tõendamismenetlus ei kujuneks korraldajale ebavajalikuks halduskoormuseks.
18. Sellega seoses soovib Euroopa andmekaitseinspektor viidata direktiivi 95/46/EÜ artiklile 18, milles kohustatakse vastutavaid töötlejaid riiklikku andmekaitseasutust töötlemisest teavitama enne töötlemise alustamist, välja arvatud teatud erandite kohaldamisel. On ebaselge, kuidas erandi korral seostub teavitamiskohustus pädeva riikliku asutuse tehtud kavandatava määrusekohase vastavuse tõendamiselega. Et vältida halduskoormust nii palju kui võimalik, kutsub Euroopa andmekaitseinspektor seadusandjat üles selgitama seost direktiivi 95/46/EÜ artiklis 18 sätestatud teavitamismenetluse ja kavandatava määruse artikli 6 tõendamismenetluse vahel.
19. Edasi käsitletakse tehniliste spetsifikatsioonide rakenduseeskirju. Euroopa andmekaitseinspektor eeldab, et temaga konsulteeritakse enne rakenduseeskirjade vastuvõtmist, eriti kuna komisjoni talituste töödokumendis rohelise raamatu tulemuste kohta nimetatakse mitmeid üldsusega konsulteerimise ajal pakutud süsteeme, mis tagaksid veebi-

põhiste allkirjade ehtsuse. Ühe süsteemi mõte seisnes Euroopa kodaniku kiipkaardis, mis võimaldab e-allkirjastamist. Niisugune süsteem tekitab ilmselt vajaduse uute andmekaitsepõhimõtete järele ⁽¹⁾.

Artikkel 9 – Toetusavalduste kontrollimine ja tõendamine liikmesriigi poolt

20. Kui korraldaja on kogunud allakirjutanutelt vajaliku arvu toetusavaldusi, peab ta esitama kogutud avaldused asjaomasele pädevale asutusele kontrollimiseks ja tõendamiseks. Korraldaja edastab allakirjutanute isikuandmed selle liikmesriigi pädevale asutusele, mis väljastas allakirjutanu toetusavalduses märgitud isikut tõendava dokumendi. Pädev asutus peab kontrollima toetusavaldused asjakohasel viisil kolme kuu jooksul ja edastama tõendi korraldajale ⁽²⁾. Tõendit kasutatakse kodanikualgatuse esitamisel komisjonile.
21. Euroopa andmekaitseinspektor pooldab detsentraliseeritud süsteemi, kus komisjon ei valda allakirjutanute isikuandmeid, vaid üksnes riikliku pädeva asutuse väljastatud tõendeid. Niisugune süsteem vähendab isikuandmete ebaõige käitlemise riski, sest see minimeerib andmete vastuvõtjate arvu.
22. Tekstist ei tulene, mida tähendab pädeva asutuse kontroll „asjakohasel viisil”. Selgust ei too ka asjaomane 15. põhjendus. Euroopa andmekaitseinspektor ei saa aru, kuidas pädevad asutused kontrollivad toetusavalduste ehtsust. Eriti soovib ta teada, kas pädevad asutused suudavad kontrollida toetusavaldusi, võrreldes selles sisalduvat kodanike teavet teistest allikatest, näiteks riiklikest ja piirkondlikest registritest kättesaadavate isikuandmetega. Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seadusandjat üles seda küsimust täpsustama.

Artikkel 12 – Isikuandmete kaitse

23. Kavandatava määruse artiklis 12 käsitletakse üksnes isikuandmete kaitset. Sättes rõhutatakse, et korraldaja ja pädev asutus peavad järgima direktiivi 95/46/EÜ ja selle kohaselt kehtestatud riiklike õigusakte. 20. põhjenduses nimetatakse ka määruse (EÜ) nr 45/2001 rakendamist, kui kodanikualgatuse korraldaja registreerimisel töötleb komisjon isikuandmeid. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab need seisukohad heaks.

⁽¹⁾ Vt SEK(2010) 730, lk 4.

⁽²⁾ Vt ettepaneku artikli 9 lõige 2.

24. Sättes öeldakse ka selgelt, et korraldajad ja pädevad asutused tuleb isikuandmete töötlemisel käsitleda andmete vastutavate töötajatenä. Niisuguse täpsustuse üle on Euroopa andmekaitseinspektoril heameel. Vastutaval töötajal on esmane kohustus täita andmekaitse-eeskirju. Ettepaneku artikkel 12 välistab igasuguse kahtluse selle suhtes, keda käsitletakse vastutava töötajana.
25. Artiklis 12 kehtestatakse ka kogutud isikuandmete maksimaalsed säilitusajad. Korraldajale sätestatud tähtaeg on üks kuu pärast kodanikualgatuse komisjonile esitamist või vähemalt 18 kuud pärast kavandatud algatuse registreerimiskuupäeva. Pädevad asutused peavad hävitama andmed pärast ühe kuu möödumist tõendi väljastamisest. Euroopa andmekaitseinspektor kiidab need piirangud heaks, sest need tagavad direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punktis e sätestatud nõuete täitmise.
26. Lisaks kiidab Euroopa andmekaitseinspektor heaks direktiivi 95/46/EÜ artikli 17 lõike 1 andmetöötluse turvalisuse teksti kordamise artiklis 12. Seega on selge, et neid kohustusi ei kohaldata üksnes veebipõhiste toetusavalduste kogumise süsteemide kasutamisele (vt punkt 13 j j eespool), vaid kõigile kavandatud määrusega hõlmatud olukordadele.
27. Nagu märgitud punktis 16 eespool, soovib Euroopa andmekaitseinspektor lisada artiklile 12 veel ühe lõigu, mis võimaldaks tagada, et korraldaja poolt (veebipõhise toetusavalduste kogumise süsteemi kaudu või muul viisil) kogutud isikuandmeid ei kasutata muul kui konkreetses kodanikualgatuses märgitud eesmärgil ning et pädeva asutuse poolt vastu võetud andmeid kasutatakse üksnes selle kodanikualgatuse toetusavalduste ehtsuse kontrollimiseks.

Artikkel 13 – Vastutus

28. Artiklis 13 sätestatakse, et liikmesriigid tagavad, et nende territooriumil elavad või asutatud korraldajad vastutavad selle liikmesriigi tsiviil- või kriminaalõiguse alusel käesoleva määruse rikkumise ja eelkõige veebipõhise toetusavalduste kogumise süsteemi nõuetele mittevastavuse ning andmete väärkasutuse eest. 19. põhjenduses viidatakse direktiivi 95/46/EÜ III peatükile, mis käsitleb õiguskaitsevahendeid, vastutust ja sanktsioone ning sätestab, et nimetatud peatükki kohaldatakse täielikult andmetöötlusele, mis viidi läbi kavandatavat määrust rakendades. Ettepaneku artiklit 13 tuleb käsitleda selle täiendusena, kuivõrd see viitab selgesõnaliselt, vastupidiselt direktiivi 95/46/EÜ III peatükile, liikmesriikide tsiviil- ja kriminaalõigusele. Loomulikult kiidab Euroopa andmekaitseinspektor sätte heaks.

III. KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

29. Nagu sissejuhatuses märgitud ja nagu on selgunud käesoleva arvamuse II peatükis esitatud analüüsi tulemusena, kiidab Euroopa andmekaitseinspektor üldiselt heaks viisi, kuidas andmekaitseküsimust on kavandatavas kodanikualgatuse määruses käsitletud. Andmekaitset on ilmselgelt arvesse võetud ning ettepanek on koostatud nii, et see tagab andmekaitse-eeskirjade järgimise. Eriti suur heameel on Euroopa andmekaitseinspektoril artikli 12 üle, mis on pühendatud üksnes andmekaitsele ning mis määrab kohustused ja säilitusajad. Euroopa andmekaitseinspektor soovib rõhutada, et andmekaitse-eeskirjade hoolikas järgimine edendab märkimisväärselt selle olulise uue meetme usaldusväärsust, tugevust ja edukust. Kuigi Euroopa andmekaitseinspektor kiidab ettepaneku üldiselt heaks, näeb ta sel siiski veel arenguruumi.
30. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seadusandjal muuta artiklit 6 selliselt, et korraldajal oleks kohustus taotleda veebipõhise toetusavalduste kogumise süsteemi turvalisuse tõendamist *enne*, kui ta asub toetusavaldusi koguma. Lisaks ei tohiks selline tõendamismenetlus tuua korraldajale kaasa ebavajalikku halduskoormust. Samuti soovib Euroopa andmekaitseinspektor selgitada seost direktiivi 95/46/EÜ artiklis 18 sätestatud teavitamismenetluse ja kavandatava määruse artiklis 6 sätestatud tõendamismenetluse vahel.
31. Et ettepanekut veelgi parandada, soovib Euroopa andmekaitseinspektor seadusandjal
- hinnata kodanikualgatuse korraldaja posti- ja e-posti aadressi avaldamise vajalikkust ning andmete avaldamise kavandamisel täpsustada ettepaneku artikli 4 teksti;
 - kustutada isikukoodinõue ja vabatahtlikult täidetavad teabeväljad III lisas toodud näidisvormilt;
 - lisada III lisas esitatud näidisvormile standardsed isikuandmete kaitse põhimõtted, millega tagatakse vastavus direktiivi 95/46/EÜ artiklile 10;
 - selgitada, mida on silmas peetud artikli 9 lõikes 2 sätestatud „asjakohasel viisil kontrollimise” all, mida pädev asutus teeb toetusavalduste ehtsuse tõendamiseks;

-
- lisada veel üks lõik artiklile 12, millega tagatakse, et korraldaja kogutud isikuandmeid ei kasutata muul kui konkreetses kodanikualgatuses märgitud eesmärgil ning et pädev asutus kasutab vastu võetud andmeid üksnes selle kodanikualgatusse toetusavalduste ehtsuse kontrollimiseks.

Brüssel, 21. aprill 2010

Peter HUSTINX
Euroopa andmekaitseinspektor
