

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus nõukogu määruse (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks) muudetud ettepaneku kohta

(2006/C 320/10)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 286,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, 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,

võttes arvesse 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, eriti selle artiklit 41,

võttes arvesse komisjoni 11. mai 2006. aasta taotlust arvamuse esitamise kohta kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

1. SISSEJUHATUS

Püüdes ühtlustada liikmesriikide poolt kolmandate riikide kodanikele väljastatavate elamislubade vormi, võttis nõukogu 13. juunil 2002 vastu määruse (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks⁽¹⁾. Määruse kuuendas põhjenduses nõustusi liikmesriigid ja Euroopa Komisjon arutama korrapäraselt ning vastavalt tehnoloogია arengule, milliseid muudatusi tuleks teha, et tõhustada lubades sisalduvaid turvaelemente. Biomeetrilised elemendid olid välja toodud illustreeriva näitena.

Euroopa Komisjon esitas 24. septembril 2003 nõukogule määruse ettepaneku, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002⁽²⁾. Nimetatud määrus esitati koos teise nõukogu määruse ettepanekuga, millega muudetakse määrust (EÜ) 1683/95 ühtse viisavormi kohta. Mõlema ettepaneku peamine eesmärk oli nendesse elamislubade ja viisade uutesse ühtsetesse vormidesse

sisse viia biomeetrilised andmed (omaniku näokujutis ja kahe sõrmejälje kujutis). Mitmete tehnoloogiliste määramatuste tõttu ei määratud elamisloa vormi kindlaks (kleebis või eraldi kaart). Pärast konsultatsioonimenetlust esitati nimetatud ettepanekud Euroopa Parlamendile.

Euroopa Komisjon esitas 10. märtsil 2006 muudetud ettepaneku (edaspidi "ettepanek") nõukogu määruse kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002. Nimetatud muudetud ettepanekus otsustati võimalike vastuolude tõttu kontaktivabade kiipide vahel eraldi kaardi kasuks. Nendele liikmesriikidele, kes kavatsevad elamisloa varustada e-teenuste jaoks mõeldud kontaktiibiga, on ette nähtud eraldi väli (16. väli vastavalt ettepaneku lisale).

Ettepanek elamisloa kohta põhineb EÜ asutamislepingu artikli 63 lõike 3 punktil a. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab, et elamisloa ei tohiks lugeda reisidokumendiks. Kahjuks sisaldas 2003. aasta ettepanek viisat ja elamisloa käsitlevaid ettepanekuid samas dokumendis ning see võib olla tekitanud mõningaid arusaamatusi, kuigi eesmärk oli vastu võtta sidus lähenemine biomeetrilistele tunnustele ELis. Seetõttu tervitab Euroopa andmekaitseinspektor asjaolu, et viisa ja elamisloa ei ole enam omavahel seotud.

2. ETTEPANEKU ANALÜÜS

2.1. Üldosa

Euroopa andmekaitseinspektor tervitab, et temaga konsulteeritakse määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõike 2 alusel. Pidades silmas artikli 28 lõike 2 kohustuslikkust, tuleks käesolevat arvamust siiski mainida õigusakti preambulis.

Ettepanekuga viiakse sisse biomeetriliste andmete kasutamine elamisloa puhul. Euroopa andmekaitseinspektor tunnustab biomeetriliste andmete kasutamise eeliseid, kuid rõhutab selliste andmete kasutamise suurt mõju ning soovib kehtestada biomeetriliste andmete mis tahes liiki kasutamisele ranged kaitsemeetmed.

⁽¹⁾ EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1.

⁽²⁾ KOM(2003) 558 (lõplik).

Euroopa andmekaitseinspektor tervitab nõukogu ja Eesti valituse põhjendusi eelkõige nende kodanike ja kolmandate riikide residentide võrdse kohtlemise kohta, andes neile juurdepääsu e-teenustele ID-kaartide ja elamislubade kaudu ⁽¹⁾. Nimetatud mõistlik ettepanek kinnitab samuti asjaolu, et elamisluba ei käsitleta iseenesest reisidokumendina.

2.2. Biomeetrilised elemendid

Nagu on juba rõhutatud mitmes Euroopa andmekaitseinspektori arvamuses ⁽²⁾ ja mitmes artikli 29 tööühma arvamuses ⁽³⁾, peab biomeetriliste andmete kasutamise ja töötlemise sisseviimisega isikut tõendavate dokumentide puhul kaasnema erilisel järjekindlad ja tõsised kaitsemeetmed. Biomeetrilised andmed on oma teatava eripära tõttu tõepoolest äärmiselt tundlikud ning kujutavad mõningast ohtu nende rakendamisel, mida tuleb leevendada. SIS II ettepanekut käsitlevas eespool nimetatud arvamuses esitas Euroopa andmekaitseinspektor ettepaneku selliste andmete spetsiifilisusega seotud ühiste kohustuste või nõuete mittetäieliku nimekirja kohta ning samuti nende rakendamise ühise meetoodika ja parimate tavade kohta.

Kuna biomeetrilised süsteemid ei ole kõigile kättesaadavad ⁽⁴⁾ ega täiel määral täpsed, rakendatakse hõlpsasti kättesaadavaid varumenetlusi, et austada nende isikute väärikust, kellelt ei saanud võtta loetavaid sõrmejälgi või kes on valesti tuvastatud, ning vältida seda, et nad kannataksid süsteemi puuduste all.

Euroopa andmekaitseinspektor soovib varumenetlused välja töötada ja lisada ettepaneku artikli 2 lõikesse 1. Need menetlused ei tohiks vähendada elamisloa turvalisuse taset ega häbi-märgistada neid isikuid, kelle sõrmejäljed ei ole loetavad.

Ettepaneku artikli 4a kohaselt "lisavad liikmesriigid samuti koostalitlusvõimelistes vormingutes sõrmejäljed." Euroopa andmekaitseinspektor soovib seda sätet täpsemaks muutmise eesmärgil muuta järgmiselt: "Liikmesriigid lisavad samuti kaks koostalitlusvõimelistes vormingutes sõrmejälge". Nimetatud täpsustus tugevdab proportsionaalsuse põhimõtet, mida tuleb austada kõnealuse ettepaneku kõikides etappides.

Ettepaneku kolmanda põhjenduse kohaselt peaks biomeetriliste tunnuste lisamisel järgima masinloetavaid viisid käsitlevas ICAO dokumendis nr 9303 sätestatud spetsifikaate. Nagu juba märgitud, ei ole elamisluba reisidokument. Nagu seletuskirjas rõhutatud, peetakse elamisluba tavaliselt kolmandate riikide kodanike ID-kaardiks. Seetõttu on loogiline, et elamisloa suhtes tuleks kohaldada neid samu kõrgeid turvalisuse standardeid, mis on kindlaks määratud riikliku ID-kaardi jaoks. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seega välja jätta kolmanda põhjenduse ning määrata kindlaks kõrgemad turvalisuse spetsifikaadid nende biomeetriliste elementide osas, mis salvestatakse elamislu-

badele. Lisas esitatud viide ICAO standarditele tuleks samuti asendada kõrgemate turvalisuse spetsifikaatidega, mis vastaksid olukordadele, mil elamisluba kasutatakse.

2.3. Juurdepääs andmetele ja nende kasutamine

Sissejuhatava märkusena tervitab Euroopa andmekaitseinspektor kõnealuse viimase ettepanekuga tehtud edusamme austamaks paremini eesmärgi piiramise põhimõtet. Vastavalt kavandatud muudatustele kasutatakse elamisloale salvestatud biomeetrilisi elemente tõepoolest vaid "dokumendi autentsuse ja kasutaja identiteedi kontrollimiseks otseselt kättesaadavate võrreldavate tunnuse abil".

Esimeses põhjenduses tuletatakse meelde Amsterdami lepingu eesmärki, milleks muu hulgas on anda komisjonile algatusõigus ühtlustatud sisserändepoliitikaga seotud asjakohaste meetmete võtmiseks. Seetõttu on kahetsusväärne, et Euroopa Komisjon ei saa põhiseaduslike piirangute tõttu seda võimalust ettepanekus kasutada, et selgelt määratleda ja määrata kindlaks need ametiasutused, millel on juurdepääs elamislubade andmekandjale salvestatud andmetele. Euroopa andmekaitseinspektor soovib Euroopa Komisjonil välja töötada asjakohane menetlus kindlaksmääramise osas parema ühtlustamise tagamiseks ning elamislubade kontrolli läbiviivate pädevate ametiasutuste nimekiri. See pädevate asutuste nimekiri ei ole asjakohane mitte ainult elamisluube väljastavatele liikmesriikidele, vaid ka teistele liikmesriikidele Schengeni piirkonnas, kus võib esineda vajadus tuvastada kolmanda riigi residente.

Kõnealune soovitus on veelgi olulisem, pidades silmas täiendava kiibi võimalikku lisamist elamisloasse e-teenuste jaoks. Nimetatud uus element suurendab kahtlemata nende ametiasutuste arvu, kellel võib olla juurdepääs elamisloale. Euroopa andmekaitseinspektori arvates on selline tulemus äärmiselt ebasoovitav.

2.4. Komiteemenetlus

Määruse artiklis 2 loetletakse juhud, mil vastavalt artikli 7 lõikes 2 nimetatud komiteemenetlusele kehtestatakse ühtse elamisloavormi täiendav tehnospetsifikaat. Praegune ettepanek täpsustab juhud, mille puhul sellised otsused tuleks vastu võtta. Nimetatud otsustel on oluline mõju eesmärgi piiramise põhimõtte ja proportsionaalsuse põhimõtte nõuetekohasele rakendamisele. Euroopa andmekaitseinspektor soovib andmekaitset oluliselt mõjutavad otsused, mis käsitlevad näiteks andmetele juurdepääsu ja andmete sisestamist, andmete kvaliteeti, andmekandjate tehnilist vastavust, biomeetriliste elementide kaitse turvaelemente jne, teha määruse kujul vastavalt kaasotsustamismenetlusele.

⁽¹⁾ Nagu on kirjeldatud seletuskirjas.

⁽²⁾ 23. märtsi 2005. aasta arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelise teabevahetuse lühiajaliste viisade kohta) ettepaneku kohta; ELT C 281, 23.7.2005 lk 13.

19. oktoobri 2005. aasta arvamus kolme ettepaneku kohta seoses teise põlvkonna Schengeni infosüsteemiga (SIS II) (KOM(2005) 230 (lõplik), KOM(2005) 236 (lõplik) ja KOM(2005) 237 (lõplik)); ELT C 91, 19.4.2006, lk 38.

⁽³⁾ Arvamus nr 7/2004 biomeetriliste elementide lisamise kohta elamislubadele ja viisadele, võttes arvesse Euroopa viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamist (Markt/11487/04/EN — WP 96) ning biomeetriat käsitlev töödokument (MARKT/10595/03/EN — WP 80).

⁽⁴⁾ Arvatakse, et hinnanguliselt kuni 5 % inimeste andmeid ei ole võimalik registreerida (kuna nende sõrmejäljed ei ole loetavad või neil ei ole üldse sõrmejälgi).

Kõigil muudel andmekaitset mõjutavatel juhtudel tuleks Euroopa andmekaitseinspektorile anda võimalus nõustada kõnealust komiteed valikute tegemisel. Euroopa andmekaitseinspektori nõuandev roll tuleks lisada määruse artiklisse 7.

2.5. Elektrooniline platvorm

Kuna elamisloa ei ole reisidokument, ei ole põhjendatud alust ICAO standardite järgimiseks ning seega ka kontaktivabade kiipide kasutamiseks. Nimetatud tehnoloogia kõrgem turvalisus võrreldes kontaktkiibiga ei ole tõendatud ning see tehnoloogia toob kaasa ainult täiendavaid riske elamisloa kasutamisel.

Uue kavandatava artikli 4 kohaselt võivad liikmesriigid eraldi kaardi kujul esinevasse elamisloasse lisada teise kiibi. Nimetatud teine kiip oleks kontaktkiip ning mõeldud e-teenuste jaoks. Euroopa andmekaitseinspektor soovib eriti rõhutada sellise ettepaneku puudulikkust, kuna see ei austa tundlike andmete puhul nõutavaid turvalisuspoliitika peamisi ja põhilisi eeskirju.

Nimetatud täiendav kiip pakub laias valikus uusi rakendusi ning kasutusalasid elamisloakaardile. Biomeetrilisi elemente hoidva esimese kontaktivaba kiibi turvalisuse kaitse profiili ülesehitust on võimalik rangelt ja nõuetekohaselt kindlaks määrata vaid teiste kasutusvalade (nagu e-äri ja e-valitsuse rakendused) poolt tekitatud riske silmas pidades. Tõepoolest puudub garantii, et need rakendused ei toimu näiteks kontaktivaba kiibi jaoks suhteliselt ebaturvalises keskkonnas. Sellest oleks tõesti kahju, kui nimetatud täiendava kiibi kasutamine seaks ohtu primaarsele kiibile salvestatud tundlike andmete turvalisuse. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seetõttu tungivalt määrata ettepanekus kindlaks järgmised elemendid:

- täiendavale kiibile ette nähtud otstarvete piiratud nimekiri;
- täiendavale kiibile salvestatavate andmete nimekiri;
- vajadus mõju- ja riskihindamise järele kahe kiibi koosseis-
teerimise kohta samal eraldi kaardil.

3. JÄRELDUS

Euroopa andmekaitseinspektor tervitab kõnealust ettepanekut, mille eesmärgiks on üldiselt ELi sisserändepoliitika parem ühtlustamine ning konkreetsemalt ühtse elamisloavormi väljatöötamine.

Euroopa andmekaitseinspektor tunnustab asjaolu, et biomeetriliste elementide kasutamine võib parandada elamisloade kaitset ning ka võitlust ebaseadusliku sisserände ja riigis elamise vastu. Biomeetriliste andmete lisamine aitab nendele eesmärkidele siiski kaasa vaid siis, kui nende kasutamiseks rakendatakse rangeid kaitsemeetmeid ning nende puuduseid pehmendatakse nõuete-
kohaste varumenetlustega.

Euroopa andmekaitseinspektor soovib lükata e-teenuste jaoks mõeldud täiendava kiibi lisamise edasi seniks, kuni on läbi viidud täielikud mõju- ja riskihindamised ning nende tulemusi on nõuetekohaselt analüüsitud.

Pidades silmas, et kuigi elamisloa ei ole reisidokument, kasutatakse seda Schengeni piirkonnas isiku isikut tõendava dokumendina, rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor vajadust vastu võtta kõrgeimad turvalisuse standardid kooskõlas nende liikmesriikide poolt vastu võetud turvalisuse spetsifikaatidega, kes töötavad välja elektroonilist ID-kaarti.

Seoses elamisloa väljatöötamise ja rakendamise tuleks andmekaitsele järjepidevat mõju avaldavad tehnoloogilised valikud teha määruse vormis vastavalt kaasotsustamismenetlusele. Teistel andmekaitsele mõju avaldavatel juhtudel antakse Euroopa andmekaitseinspektorile määruse artiklisse 7 lisatud nõuandev roll ettepanekuga ette nähtud komitee poolt valikute tegemisel.

Brüssel, 16. oktoober 2006

Peter HUSTINX

Euroopa andmekaitseinspektor