

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR

Euroopa andmekaitseinspektori arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/126/EÜ seoses juhikaardi funktsioone hõlmavate juhilubadega

(2012/C 139/01)

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 ⁽¹⁾,

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, ⁽²⁾ eriti selle artikli 28 lõiget 2,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon võttis 11. novembril 2011 vastu ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/126/EÜ seoses juhikaardi funktsioone hõlmavate juhilubadega (edaspidi „ettepanek”) ⁽³⁾.
2. Ettepanek on osa komisjoni esitatud meetmetest, mille eesmärk on tugevdada digitaalsete sõidumeerikute kasutamist Euroopa Liidus, nagu on avaldatud komisjoni teatistes „Digitaalne sõidumeerik: edaspidised tegevussuunad” ⁽⁴⁾. See ettepanek täiendab komisjoni 19. juulil 2011 vastu võetud ettepanekut võtta vastu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta (edaspidi „autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepanek”), ⁽⁵⁾ mille kohta Euroopa andmekaitseinspektor esitas arvamuse 5. oktoobril 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31.

⁽²⁾ EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 710 (lõplik).

⁽⁴⁾ KOM(2011) 454 (lõplik).

⁽⁵⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 561/2006, KOM(2011) 451 (lõplik).

⁽⁶⁾ Avaldatud Euroopa andmekaitseinspektori veebilehel: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_ET.pdf

1.1. Konsulteerimine Euroopa andmekaitseinspektoriga

3. Komisjon saatis ettepaneku Euroopa andmekaitseinspektorile konsulteerimiseks 11. novembril 2011 kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2.
4. Euroopa andmekaitseinspektoril on kahju, et talle ei antud enne ettepaneku vastuvõtmist võimalust esitada komisjonile oma mitteametlikud märkused. Euroopa andmekaitseinspektor soovib lisada viite praeguse konsulteerimise kohta ettepaneku preambulisse.

1.2. Üldtaust

5. Ettepanekus sätestatakse õiguslik alus ja kord kutseliste juhtide juhikaardi ühendamiseks juhiloaga ning sellega jõustatakse autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepaneku artikkel 27, milles sätestati ühendamise põhimõte. Selle ettepaneku artiklis 27 on sätestatud, et alates 19. jaanuarist 2018 ühendatakse juhikaardid juhilubadega ning neid väljastatakse, uuendatakse, vahetatakse ja asendatakse kooskõlas direktiivi 2006/126/EÜ sätetega.
6. Juhikaart⁽⁷⁾ on osa sõidumeerikusüsteemist, mis kehtestati määrusega (EMÜ) nr 3821/85. Juhikaart väljastatakse kutselisele juhile ning see võimaldab sõidumeeriku järgi kaardi omanikku identifitseerida. Samuti võimaldab see salvestada kaardile andmed juhi tegevuse kohta, et seda vajaduse korral pärast kontrollida. Kaart sisaldab teatud hulka andmeid, mis on esitatud määruse (EMÜ) nr 3821/85 IB lisas, sealhulgas juhiloa andmeid. See lisa vaadatakse siiski läbi pärast autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepaneku vastuvõtmist, et viia see vastavusse tehnika arenguga.
7. Komisjon jõudis kutseliste juhtide juhikaardi juhiloaga ühendamiseni sidusrühmadega konsulteerimise ja mõju hindamise⁽⁸⁾ tulemusel, nähes selles lahendust pettuste, halduskoormuse ja nende dokumentide väljastamiskulude vähendamiseks. Ettepaneku eesmärk on „võimaldada koos toimida kahel funktsioonil, mis on koondatud ühte dokumenti, milleks oleks siis juhikaardi funktsioonidega juhiluba”⁽⁹⁾.

1.3. Ettepanekuga kaasnevad andmekaitseprobleemid

8. Nagu Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas juba arvamuses autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepaneku kohta,⁽¹⁰⁾ võib kavandatud juhikaardi ühendamine juhiloaga halvendada praegu juhi andmete kaitset.
9. Arvestades võimalikku sellise teabe hulka, mis jäädvustatakse juhtide tegevuse ja nende võimaliku asukoha kohta (kuupäev, kellaeg, läbisõit, geolokalisatsioon, kiirus jt), on juhikaart midagi enam kui lihtne identifitseerimiskaart, mis tõendab, et isik on kutseline juht. Seega on ettepanek andmekaitse seisukohalt sekkuvam, sest selle eesmärk on jälgida, kuidas isik täidab autovedude sotsiaaleeskirju.
10. Seetõttu on oluline, et andmete töötlemine juhiloa ja juhikaardi ühendamisel toimuks kooskõlas Euroopa Liidu andmekaitse õigusraamistikuga, nagu on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 16 ja direktiivis 95/46/EÜ⁽¹¹⁾.
11. Selles arvamuses keskendub Euroopa andmekaitseinspektor oma analüüsis kahele põhiküsimusele: i) kas juhiloa juhikaardiga ühendamise vajalikkus on taotletava eesmärgi saavutamiseks piisavalt põhjendatud, arvestades sellise ühendamise mõju eraelu puutumatusele, ja ii) kas on piisavalt tagatud, et juhtide andmete töötlemine ühelainsal kaardil vastab proportsionaalsuse põhimõtetele.

⁽⁷⁾ Vastavalt määruse (EMÜ) nr 3821/85 IB lisa punkti 1 alapunktile t on juhikaart „sõidumeeriku kaart, mille liikmesriigi ametiasutused on väljastanud konkreetsele juhile. Juhikaart idendib juhi isiku ja võimaldab salvestada andmeid juhi tegevuse kohta.”

⁽⁸⁾ Kuigi ei hinnatud eraelu puutumatust.

⁽⁹⁾ Vt seletuskiri, KOM(2011) 710 (lõplik), lk 3.

⁽¹⁰⁾ Vt joonealust märkust 6.

⁽¹¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31).

II. ETTEPANEKU ANALÜÜS

II.1. Juhikaardi ja juhiloa ühendamise vajalikkus

12. Kutseliste juhtide juhikaardi ühendamine nende juhiloaga tõstatab eraelu puutumatus ja andmekaitse seisukohalt mitu probleemi. Eelkõige leiab Euroopa andmekaitseinspektor, et juhikaardi juhiloaga ühendamise vajalikkust ei ole piisavalt põhjendatud. Komisjon märgib ettepaneku kohta esitatud seletuskirjas, et see on lahendus, mis aitab võidelda pettuste ning juhikaartide väärkasutamise vastu, ent andmekaitse seisukohalt ei tõendata sellega, et ühendamine oleks selleks parim võimalus, ning võidaks kaaluda teisi, vähem sekkuvaid meetmeid.
13. Samuti tuleb võtta arvesse, et ühendades juhiloa ja juhikaardi, mis täidavad kaht täiesti erinevat otstarvet, mindaks vastuollu eesmärgi piiritlemise põhimõttega, mis on sätestatud direktiivi 95/46/EÜ artikli 6 lõike 1 punktis b. Juhikaart on midagi enam kui lihtne identimiskaart, mis kinnitab, et isik on kutseline juht, sest selle eesmärk on jälgida, kuidas kutseline juht täidab autovedude sotsiaaleeskirju. Komisjon ise määratleb, et „kaks funktsiooni on koondatud ühte dokumenti, milleks oleks juhikaardi funktsioonidega juhiluba”⁽¹²⁾.
14. Ka ühendamise korras on eraelu puutumatus ja andmekaitse seisukohast teatud seni käsitlemata riske. Ettepaneku artiklis 1 liikmesriikidele seatud kohustus lisada juhtidele väljastatavatele uutele integreeritud juhilubadele mikrokiip tekitab küsimuse, kas selline meede on töötlemise eesmärke silmas pidades vajalik ja proportsionaalne. Kahe kaardi ühendamise ja mikrokiibi uues integreeritud juhiloas kasutamise mõju töötlemisele tuleb põhjalikult hinnata. Euroopa andmekaitseinspektor soovib seetõttu, et juhikaardi ühendamine juhiloaga tuleks kavandada alles pärast seda, kui on hinnatud selle mõju eraelu puutumatus ja turvalisusele. Ettepaneku artiklis 1 tuleks sellele selgelt viidata.
15. Siiani ei ole selge, kuidas kutseliste juhtide kõik sõidudokumendid ühendatakse ja kas uus integreeritud juhiluba hõlmab ka andmeid juhtide õiguse kohta juhtida eraviisiliselt teisi sõidukiliike. Kui see on nii, tuleks kehtestada selged mehhanismid, et tagada, et kaardi igale osale pääsevad juurde ainult volitatud isikud. Samuti tunneb Euroopa andmekaitseinspektor muret selle üle, et selline võimalus võib ajendada liikmesriike laiendama mikrokiibi kasutust kõikidele juhilubadele, sealhulgas eraisikute juhilubadele. Otsus kasutada sellist tehnoloogiat juhtimisõigust tõendavates dokumentides mõjub üksikisikute eraelu puutumatus ja nende andmete kaitsele, eriti seoses neis sisalduda võiva teabe liigi ja hulga, ning ükski sellekohane otsus ei tohiks olla ajendatud tehnilistest võimalustest. Otsus peaks sõltuma läbipaistvast avalikust arutelust ning seadustes määratletud kohastest kaitsemeetmetest, mille eesmärk on tagada üksikisikute eraelu puutumatus ja andmete kaitse.
16. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab ka, et juhtide andmete kasutamist tuleb tähelepanelikult hinnata laiemas nutikate transpordisüsteemide kontekstis ja sellest seisukohast, mis ulatuses võidakse juhtide andmeid edaspidi kasutada ja liita teiste andmetega, mis on kogutud muudest sõidukisse paigaldatud süsteemidest (eCall-teenused, e-teemaks jt). Euroopa andmekaitseinspektor kutsub seadusandjat üles põhjalikult kaaluma eesmärgi piiritlemise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, kui edaspidi töötatakse välja seadusandlikke ettepanekuid, milles käsitletakse juhtide andmete kasutamist ja täiendavat töötlemist nutikate transpordisüsteemide kontekstis.

II.2. Kutseliste juhtide andmete töötlemise proportsionaalsus

17. Isegi kui oleks tõendatud, et kaht kaarti on ühendada vaja, peaks isikuandmete töötlemine sellel ühel kaardil sellest hoolimata vastama kõikidele andmekaitsepõhimõtetele ja -eeskirjadele, mis on sätestatud direktiivis 95/46/EÜ, eriti proportsionaalsuse põhimõttele.

⁽¹²⁾ Vt seletuskiri, KOM(2011) 710 (lõplik), lk 3.

18. Euroopa andmekaitseinspektor märgib, et direktiivi 2006/126/EÜ artikli 1 lõikes 2 on üksnes viidatud „andmekaitse-eeskirjadele”, ilma neid konkreetselt nimetamata. Ta teeb ettepaneku täpsustada ettepaneku sisulises artiklis, et andmete töötlemine seoses juhilubadega toimub kooskõlas direktiivi 95/46/EÜ rakendavate riigisiseste eeskirjadega. Tuleb rõhutada, et juhilubadega seonduv töötlemine hõlmab peale mikrokiibis töödeldavate andmete ka teisi kaardiga seotud andmetöötluse liike, nagu juhilubade väljastamine, nende kehtivuse jälgimine ja autovedude sotsiaaleeskirjade täitmist jälgivate pädevate asutuste kontrollid.
19. Töötlemise üksikasjadega seoses on ettepaneku põhjenduses 2 märgitud, et „juhilubade ja juhikaartide kujundus ning andmeväljad on peaaegu identsed”. See väide on eksitav kahel põhjusel: esiteks ei ole veel teada täpsed andmeväljad, mida juhikaardil töödeldakse, ja teiseks võib eeldada, et need peavad ulatuma juhiloa korral kaugemale kindlaksmääratud väljadest, sest juhikaardi otstarve on jälgida juhi käitumist, et tagada autovedude sotsiaaleeskirjade täitmine.
20. Kui juhiloas sisalduvate andmete liigid on selgelt ja üksikasjalikult sätestatud direktiivi 2006/126/EÜ⁽¹³⁾ I lisas, siis juhiloa mikrokiibil salvestatavate andmete üksikasju ei ole komisjon veel määratlenud. Näiteks ei ole veel selge, kas mikrokiip võiks sisaldada biomeetrilisi andmeid (nt sõrmejäljed või vikerkestamuster). Peale selle, nagu Euroopa andmekaitseinspektor rõhutas arvamuses autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepaneku kohta,⁽¹⁴⁾ ei ole veel määratletud töötlemise üksikasju juhikaardil ja need sõltuvad sõidumeerikuid käsitleva määruse (EMÜ) nr 3821/85 lisade läbivaatamisest, millega alustatakse alles siis, kui on vastu võetud sõidumeerikute määruse muutmise ettepanek. Seetõttu on praegu raske piisava kindlusega hinnata, kas kavandatav andmete töötlemine vastab proportsionaalsuse põhimõttele.
21. Seoses juhtide andmeid sisaldaval mikrokiibil töödeldavate andmete praegu prognoositava ulatusega mainitakse ettepaneku artiklis 1 üksnes juhikaardi identimisandmeid, millele on viidatud määruse (EMÜ) nr 3821/85 IB lisa IV jao punktis 5.2, ent samas on ettepaneku artiklis 7a sätestatud, et liikmesriigid peavad andma välja „vajalikke funktsioone hõlmava juhiloa, mida saab kasutada ka juhikaardina”. Et juhiluba saaks kasutada juhikaardina, peab see sisaldama kõiki juhikaardi jaoks määratletud andmevälju ning mitte üksnes kaardi identimisandmeid. Sellised andmed sisaldavad tunduvalt rohkem teavet kui juhiloal olevad andmed, näiteks andmed juhi tegevuse kohta (kuupäev, reisi algus ja lõpp, läbisõit, geolokaliseerimisandmed, aeg, kiirus jt).
22. Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab vajadust järgida järjepidevat lähenemisviisi meetmete väljatöötamisel kahes eri õigusaktis – ühelt poolt autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määruse ettepanekus ja teiselt poolt juhilubade direktiivi muutmise ettepanekus, sest tuleb tagada, et töötlemise üldine kavandamine austaks eraelu puutumatust, kõiki andmekaitse põhimõtteid, eriti proportsionaalsuse põhimõtet, ning see tagaks piisavad kaitsemeetmed nii andmekaitse kui ka andmesubjektide õiguste nõuetekohase austamise seisukohalt.
23. Eriti soovib Euroopa andmekaitseinspektor selgesti loetleda vajalikkuse kriteeriumi alusel andmed, mida ühendatud kaardil töödeldakse. Ettepanekus tuleks täpsustada, kuidas sellisel töötlemisel saab tõhusalt tagada andmesubjektide õigused saada töötlemise kohta teavet, tutvuda enda kohta olevate andmetega ja esitada vastuväiteid, nagu on sätestatud direktiivi 95/46/EÜ artiklites 10, 11, 12 ja 14. Ta toonitab ka seda, et töötlemist peavad nõuetekohaselt kontrollima asjakohased andmekaitseasutused kooskõlas riigisiseste õigusaktidega.

⁽¹³⁾ Need on seotud peamiselt juhi isiku, sünniaja, väljaandmise koha ja väljaandjaga, selle sõiduki liigiga, mille kohta luba antakse, ning võimalike piirangute kohaldamisega.

⁽¹⁴⁾ Vt joonealust märkust 6, lk 1.

24. Samuti rõhutab Euroopa andmekaitseinspektor, et tuleb täpsustada eesmärgid ja asjaolud, mille korral andmetele juurde pääsetakse, ning kes neile juurde pääseb. Tuleb selgelt sätestada, et mikrokiibil olevatele andmetele antakse juurdepääs ainult ametlikel ja selgelt määratletud ning mitte mingisugusel muudel (kaubanduslikel või mittekaubanduslikel) eesmärkidel. Peale selle tuleks ettepanekus selgelt märkida, kellel on õigus pääseda juurde mikrokiibil olevatele andmetele (st kutselise juhi juhiluba, juhi andmed, eraisiku juhiluba), kes pääseb juurde mis andmetele ja mis asjaoludel (näiteks juurdepääs juhi andmetele, kes puhkuse või haiguse tõttu ei tööta), sest mõlemad õigusaktid koos võetuna tekitavad selles suhtes ebamäärasust.
25. Seoses varastatud, kaotatud või defektsete juhikaarti hõlmavate juhilubadega (ettepaneku artikkel 7c) tuleks täpsustada säilitatavad andmed või andmete liigid. Selliste andmete määratlemisel tuleks kohaldada proportsionaalsuse ja andmete minimeerimise põhimõtteid. Peale selle tuleks täpsustada, kes on pädev asutus (pädevad asutused), kes peaks (peaksid) säilitama selliste lubade andmeid.

III. KOKKUVÕTE

26. Euroopa andmekaitseinspektor väljendab kahtlust seoses ettepanekus kavandatud juhilubade juhikaartidega ühendamise vajalikkuse ja proportsionaalsusega, mida tuleks täiendavalt tõendada. Seepärast tuleks uurida, kas muude, vähem sekkuvate meetmetega on võimalik saavutada sama eesmärgi maanteetranspordis tegutsevate kutseliste juhtidega seotud pettuste vastu võitlemisel ja kulude vähendamisel.
27. Eelkõige soovib Euroopa andmekaitseinspektor järgmist:
- lisada ettepaneku sisulisse sättesse viide andmekaitse õigusaktidele, eriti direktiivile 95/46/EÜ;
 - sätestada ettepaneku artiklis 1, et juhikaardi ühendamist juhiloaga ja mikrokiibi kasutamist tuleks kavandada alles pärast seda, kui on hinnatud nende mõju eraelu puutumatusse ja turvalisusele;
 - järgida järjepidevat lähenemisviisi juhikaarti hõlmavat juhiluba käsitlevate meetmete väljatöötamisel kahes eri õigusaktis, milleks on autovedudel kasutatavate sõidumeerikute määrus ja juhilubade direktiiv, et tagada, et töötlemise üldisel kavandamisel austatakse eraelu puutumatus, kõiki andmekaitsepõhimõtteid, eriti proportsionaalsuse põhimõtet, ning tagatakse piisavad kaitsemeetmed andmekaitse seisukohast, sealhulgas andmesubjektide õiguste tõhus kasutamine;
 - määratleda vajalikkuse kriteeriumi alusel selgemalt ja üksikasjalikumalt mikrokiibis sisalduvad andmed või andmeliigid, mis sisaldaksid kõiki määru (EMÜ) nr 3821/85 ajakohastatud IB lisas sätestatud andmeid ning andmeid, mis komisjon määrab kindlaks seoses juhiloa mikrokiibiga. Mikrokiibis töödeldavate ja salvestatavate andmete määratlus peaks esmajoones vastama proportsionaalsuse ja andmete minimeerimise põhimõtetele;
 - täpsustada asjaolud, mille korral võib pääseda juurde teatud andmeliikidele, ja isikud, kes neile juurde pääsevad;
 - sätestada artiklis 7c selgelt, kes säilitab varastatud, kaotatud või defektsete juhikaardi funktsioone hõlmavate juhilubade andmed ning et kooskõlas proportsionaalsuse ja andmete minimeerimise põhimõtetega tuleks säilitada ainult rangelt selleks eesmärgiks vajalikud andmed.

Brüssel, 17. veebruar 2012

Euroopa andmekaitseinspektori asetäitja

Giovanni BUTTARELLI