



EUROOPA
KOMISJON

Strasbourg, 17.4.2018
COM(2018) 212 final

2018/0104 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

**liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele
ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta**

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2018) 110 final} - {SWD(2018) 111 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Reisi- ja isikut tõendavate dokumentide turvalisuse tagamine on väga oluline terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses ning tõelise julgeolekuliidu rajamisel. Paljud algatused, mis EL on viimastel aastatel välispiiride haldamise edendamiseks ja tugevdamiseks teinud, tuginevad turvalistele reisi- ja isikut tõendavatele dokumentidele. Schengeni piirieskirjadesse tehtud hiljutise muudatusega¹ kohustatakse süstemaatiliselt kontrollima kõiki isikuid ja nende reisidokumente, olenemata dokumendiomaniku kodakondsusest, kasutades Schengeni infosüsteemi (SIS) ning Interpoli varastatud ja kaotatud reisidokumentide andmebaasi.

ELi kodanikud on üha liikuvamad. Enam kui 15 miljonit ELi kodanikku elab ja üle 11 miljoni töötab mõnes muus liikmesriigis kui oma kodakondsusjärgses riigis². Igal aastal reisib ELis või ületab selle välispiire üle miljardi inimese³.

Käesolev ettepanek võtta vastu määrus on osa 2016. aasta detsembris vastu võetud tegevuskavast, millega karmistatakse Euroopa meetmeid võitluses reisidokumentide võltsimisega,⁴ milles komisjon määras kindlaks meetmed, et lahendada seoses hiljuti Euroopas toimunud terrorirünnakutega dokumentide, sealhulgas isikutunnistuste ja elamislubade turvalisuse probleem. Tegevuskava eesmärgi kinnitati nõukogu järeldustes,⁵ mis järgnesid nõukogu korduvatele üleskutsetele suurendada isikut tõendavate dokumentide ja elamislubade turvalisust⁶.

Komisjon rõhutas juba oma 2016. aasta teatises „Julgeoleku suurendamine liikuvast maailmast: parem teabevahetus terrorismivastase võitluse valdkonnas ja tugevamad välispiirid“⁷ turvaliste reisi- ja isikut tõendavate dokumentide vajalikkust olukorras, kus isik on vaja kahtlusteta tuvastada, toonitades, et täiustatud lähenemisviis tugineb usaldusväärsetele süsteemidele, millega hoitakse ära kuritarvitamist ja sisejulgeolekut ähvardavaid ohte, mis tulenevad puudustest dokumentide turvalisuse valdkonnas. Lisaks kohustus komisjon 2017. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta analüüsima poliitikavariante, et suurendada isikutunnistuste ja elamislubade turvalisust⁸.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel.

² 2016. aasta aruanne ELi-sisese tööjõu liikuvuse kohta (2015. aasta andmed).

³ Tabelid, mis kajastavad ELi kodanike reisimist üle piiri (mis tahes põhjusel): http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics/et.

⁴ COM(2016) 790 final.

⁵ 27. märtsil 2017 vastu võetud nõukogu järeldused komisjoni tegevuskava kohta, millega karmistatakse Euroopa meetmeid võitluses reisidokumentide võltsimisega, <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud>.

⁶ Liikmesriigid võtsid juba 2005. aastal ühehäälselt vastu nõukogu järeldused liikmesriikide ID-kaartide väljastamise turvalisusega seotud ühiste miinimumstandardite kohta (nõukogu dokument 14390/05). Sellele järgnes 2006. aastal resolutsioon <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ET&f=ST%2014938%202006%20INIT>.

⁷ COM(2016) 602 final.

⁸ 11. mail 2017 vastu võetud nõukogu järeldused, mis käsitlevad 2017. aasta aruannet ELi kodakondsuse kohta, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/et/pdf>.

Oma kodanikele isikutunnistusi väljastavast 26 ELi liikmesriigist 15 riigis on isikutunnistuse omamine tavaline ja kohustuslik⁹. Vastavalt isikute vaba liikumist käsitlevale ELi õigusaktile (direktiiv 2004/38/EÜ¹⁰) saavad ELi kodanikud kasutada isikutunnistust reisidokumendina nii ELis reisides kui ka sisenedes ELi kolmandatest riikidest ning isikutunnistusi kasutatakse reisimisel tõepoolest sageli. Peale selle on liikmesriikidel kokkulepe mitme kolmanda riigiga, mis võimaldab ELi kodanikel reisida, kasutades oma riiklikku isikutunnistust. See hõlmab ka reisimist kolmandatesse riikidesse eesmärgiga osaleda terroristlikus tegevuses ja naasmist ELi.

Liikmesriikide väljastatud riiklike isikutunnistuste ning teises liikmesriigis elavate ELi kodanike ja nende pereliikmete elamislubade turvalisuse tase on praegu väga erinev, mis suurendab võltsimisrisiki ja dokumendipettust ning tekitab praktilisi raskusi kodanikele, kes soovivad kasutada oma õigust vabalt liikuda.

ELi kodanikud kasutavad oma isikutunnistust ka selleks, et tõendada igapäevaelus oma isikut avaliku ja erasektori üksustele, kui nad kasutavad oma õigust elada mõnes teises ELi riigis (liikuvad ELi kodanikud).

Kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ saavad liikuvad kodanikud ja nende pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, dokumendi, mis tõendab nende elamist vastuvõtvas liikmesriigis. Ehkki need elamisload ei ole reisidokumendid, annab elamisluba, mis on väljastatud sellisele liikuva ELi kodaniku pereliikmele, kes ise ei ole liikmesriigi kodanik, kasutatuna koos passiga loaomanikule õiguse siseneda ELi ilma viisata, kui ta on kaasas või ühineb ELi kodanikuga.

On kindlaks tehtud, et kõnealuse direktiivi raames on kõige tavalisem pettus dokumentide võltsimine ja elamisõigusega seotud tingimuste täitmiseks vale materiaalse aluse esitamine,¹¹ mis on tinginud direktiivi artiklis 35 sätestatud võitluse sellise pettuse vastu.

Seetõttu on oluline, et EL ja eelkõige liikmesriigid tõhustaksid oma jõupingutusi suurendamiseks ELi kodanikele ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate dokumentide turvalisust. Dokumentide suurem turvalisus on tähtis tegur julgeoleku suurendamisel ELis ja selle piiridel ning tulemusliku ja tõelise julgeolekuliidu poole liikumise toetamisel. Biomeetriliste tunnuste, eelkõige sõrmejälgede lisamine muudab dokumendid usaldusväärsemaks ja turvalisemaks. Sellega seoses on ülioluline kõrvaldada võimalikult ruttu järk-järgult kasutuselt nõrkade turvaelementidega dokumendid.

Euroopa Komisjoni 2018. aasta tööprogrammis tutvustatakse õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) seadusandlikku algatust, millega suurendatakse ELi kodanikele ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate isikutunnistuste ja elamislubade turvalisust¹². Eesmärk on edendada Euroopa turvalisust, kaotades ebaturvaliste dokumentide põhjustatud turvalüngad, ning muuta ELi vaba liikumise õiguse kasutamine liikuvatele ELi kodanikele ja nende pereliikmetele lihtsamaks,

⁹ Lisaks on veel viies liikmesriigis kodanikud kohustatud omama isiku tuvastamiseks mõnda mittespetsiifilist dokumenti. Praktikaks on selleks sageli isikutunnistus.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77).

¹¹ KOM(2009) 313 (lõplik).

¹² Seda teemat arutati ka REFITi platvormi raames („REFIT Platform Opinion on the submission by a citizen (LdL 242) on Identity and Travel Documents“, 7. juuni 2017). REFITi platvorm julgustas komisjoni analüüsima isikutunnistuste ja elamislubade või nende peamiste elementide ühtlustamise teostatavust eesmärgiga hõlbustada vaba liikumist ja lahendada probleeme, millega liikuvad ELi kodanikud seisavad silmitsi vastuvõtvas riigis.

suurendades kõnealuste isikute dokumentide usaldusväärsust ja nende dokumentide tunnustamist piiriülestes olukordades.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

EL moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine ning rakendatakse välispiiride haldamise, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ja terrorismi ennetamise ja nende vastu võitlemisega seotud asjakohaseid meetmeid. Eurooplased peavad vaba liikumist suureks saavutuseks Euroopa lõimimises. See hõlmab õigust siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja sealt lahkuda ning õigust seal viibida ja elada. Vaba liikumist käsitlevaid meetmeid ei ole võimalik lahutada meetmetest, mis on kehtestatud selleks, et tagada Euroopa Liidus julgeolek.

Paljud ELi turvameetmed – nagu Schengeni piirieskirjadega Schengeni infosüsteemis sisse seatud süstemaatiline kontroll¹³ – sõltuvad turvalistest reisi- ja isikut tõendavatest dokumentidest. Teabevahetuse edendamine julgeoleku ning piiri- ja rändehalduse alaste ELi infosüsteemide koostalitluse kaudu, millekohase ettepaneku tegi hiljuti komisjon,¹⁴ sõltub samuti dokumentide suuremast turvalisusest, mis on muu hulgas vajalik selleks, et pädevad asutused saaksid teha ELi liikmesriikide territooriumil isikusamasuse kontrolle.

Vaba liikumist käsitlevas direktiivis (2004/38/EÜ) on sätestatud ELi kodanikele ja nende pereliikmetele liidus vaba liikumise ja elamise (nii ajutise kui ka alalise) õiguse kasutamise tingimused. Selle direktiiviga on ette nähtud, et kehtiva isikutunnistuse või passi olemasolu korral võivad ELi kodanikud ja nende pereliikmed siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada ning taotleda asjakohast elamisluba. Direktiiviga ei ole siiski kindlaks määratud ELi liikmesriikidesse sisenemiseks või sealt lahkumiseks kasutatavate isikutunnistuste vormi ega standardeid. Samamoodi ei ole selles sätestatud konkreetseid standardeid ELi kodanikele ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate elamislubade jaoks, kui kõrvale jätta viimati nimetatutele antava dokumendi nimetus „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“ (vt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõige 1).

Viimastel aastatel on kehtestatud mitme Euroopas kasutatava reisi- ja isikut tõendava dokumendi jaoks ELi standardid. ELi õiguses on juba ette nähtud liikmesriikide väljastatavate passide ja reisidokumentide turvaelemente ja biomeetriat (näokujutis ja sõrmejäljed) käsitlevad standardid¹⁵ ning ühtne vorm viisadele¹⁶ ja kolmandate riikide kodanike elamislubadele¹⁷. Neid standardeid kasutatakse ka kohaliku piiriliikluse lubade¹⁸ ja seadusliku rändega seoses ELi õigusaktide raames väljastatavate lubade puhul. Hiljuti võeti vastu kolmandate riikide kodanike elamislubade uus ühtne kujundus, et veelgi täiustada nende

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel.

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi infosüsteemide (politsei- ja õiguskoostöö, varjupaik ja ränne) koostalitlusvõime raamistik (COM(2017) 794 final); ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi infosüsteemide (piirid ja viisad) koostalitlusvõime raamistik ning muudetakse nõukogu otsust 2004/512/EÜ, määrust (EÜ) nr 767/2008, nõukogu otsust 2008/633/JSK, määrust (EL) 2016/399 ja määrust (EL) 2017/2226.

¹⁵ Määrus (EÜ) nr 2252/2004 (ELT L 385, 29.12.2004, lk 1). Ühendkuningriik ja Iirimaa ei osale selles meetmes.

¹⁶ Määrus (EÜ) nr 1683/95 (EÜT L 164, 14.7.1995, lk 1).

¹⁷ Määrus (EÜ) nr 1030/2002 (EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1).

¹⁸ Määrus (EÜ) nr 1931/2006 (ELT L 405, 30.12.2006, lk 1).

elamislubade turvaelemente¹⁹. Ühtlustamismeetmete puudumise korral võivad liikmesriigid valida liikuvate ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmete elamislubade ja alaliste elamislubade jaoks soovitud vormi. Nad võivad otsustada kasutada ühtset vormi, mis on ette nähtud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks²⁰ (mida muudeti – nagu eespool nimetatud – 2017. aastal), tingimusel et loale märgitakse selgelt loaomaniku liidu kodaniku pereliikme staatus ja et välditakse loa segamini ajamist määruses (EÜ) nr 1030/2002 käsitletud elamislubadega²¹. 2008. aastal väljendasid liikmesriigid nõukogu avalduses²² oma tahet kasutada kõnealusel otstarbel ühtset vormi ja mitu liikmesriiki võttis seepeale endale õiguslikult mittesiduva kohustuse.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikli 21 alusel on ELi kodanikel õigus ELi liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. Artikliga 21 on antud liidule võimalus tegutseda ja võtta vastu sätteid, et hõlbustada liikmesriikide territooriumil vabalt liikumise ja elamise õiguse kasutamist, kui selle eesmärgi saavutamiseks on vaja võtta meetmeid. Kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust.

Kavandatud määruse eesmärk on hõlbustada ELi kodanike vaba liikumise õiguse kasutamist turvalises keskkonnas, st aidata ELi kodanikel kasutada oma õigust reisida riiklikku isikutunnistust kasutades mis tahes liikmesriiki ja seal elada ning kasutada seal isikutunnistust usaldusväärse kodakondsust tõendava dokumendina, samuti õigust tugineda elamisloale, mis on väljastatud neile kui elanikele liikmesriigis, mis ei ole nende kodakondsusjärgne riik.

Ettepanekuga nähakse isikutunnistuste ja elamislubade turvaelementide täiustamise kaudu ette turvalisemad dokumendid, mis võimaldavad kasutada vaba liikumise õigust turvalisemas keskkonnas. Sellega kaitstakse avaliku sektori asutusi ning ELi kodanikke ja nende pereliikmeid kuritegevuse, võltsimise ja dokumendipettuse eest. Seega aitab käesolev ettepanek suurendada ELis üldist julgeolekut.

ELi toimimise lepingu artikli 21 lõikes 2 on sõnaselgelt sätestatud õiguslik alus meetmete jaoks, millega hõlbustada ELi kodanike vaba liikumise õiguse kasutamist, sealhulgas vähendades dokumentide võltsimises väljenduvat pettuseriski ja tagades vaba liikumise jaoks vajaliku usalduse.

• Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)

Euroopa Liitu ähvardav terrorismioht on riikideülene ja üksikud liikmesriigid ei tule sellega üksi toime. Terroristid ja ohtlikud kurjategijad tegutsevad üle piiride ning nagu on toonitatud 2016. aasta tegevuskavas, on dokumendipettusest saanud nende kuritegeliku tegevuse võimaldaja. Turvalised isikutunnistused ja elamisload on olulised, et tagada usaldus, mis on vajalik vabaks liikumiseks vabadusel ja turvalisusel rajaneval alal.

¹⁹ Euroopa parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1954, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks.

²⁰ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1).

²¹ Nagu on tunnistatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1030/2002 artiklis 5a.

²² Nõukogu 11. juuni 2008. aasta dokument (13.06), PV/CONS 26 JAI 188, 8622/08 ADD 1.

Peale selle on Euroopa Liit kohustunud hõlbustama vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal isikute vaba liikumist. Seni on liikmesriigid kasutanud oma pädevust, et rakendada isikutunnistuste ja elamislubadega seotud riiklikku poliitikat, võtmata ilmtingimata arvesse eesmärki hõlbustada isikute vaba liikumist või suurendada liidus julgeolekut. Liikmesriikide tasandil kindlaks tehtud probleemide lahendamiseks on juba võetud mitmeid meetmeid. Näiteks mõni liikmesriik on loonud veebipõhise registri, mis võimaldab avaliku ja erasektori organisatsioonidel kontrollida dokumentide ehtsust. Ühist lähenemist kõnealuste dokumentide turvaelementide täiustamisele ja dokumentides esitatavate miinimumandmete kindlaksmääramisele siiski ei ole. Tulemuseks on jätkuvad probleemid liikmesriikides ja avatud uks dokumendipettusele.

Kui ELi tasandil ei võeta järjekindlalt meetmeid, ei käsitleta turvalünki terviklikult. ELi tasandi meetmete puudumine toob ELi kodanikele, liikmesriikide ametiasutustele ja ettevõtjatele kaasa ka praktilisemaid probleeme olukorras, kus kodanikud elavad ja reisivad kogu liidus ja üle liidu piiride. Julgeoleku ja vaba liikumisega seotud süsteemsete probleemide lahendamiseks – et tagada riiklike isikutunnistuste ja elamislubade kõrgetasemeline turvalisus – on selgelt vaja tegutseda ELi tasandil. Ühegi praeguse olukorra parandamiseks võetava algatuse eesmärgi ei ole võimalik saavutada liikmesriigi tasandil. Kõikidel neil dokumentidel on olemuslik Euroopa mõõde, kuna nad on seotud vaba liikumise õiguse kasutamisega vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal.

Kavandatud määrusega ei kohustata liikmesriike välja andma dokumente, mida praegu ei väljastata.

- **Proportsionaalsus**

ELi meetmed võivad tuua kõnealuste probleemide lahendamisel olulist lisaväärtust ning on paljudel juhtudel ainus viis, kuidas saavutada ja säilitada ühtlustatud ja ühilduv süsteem. Julgeolek Euroopa Liidus ja selle välispiiridel on olnud viimastel kuudel ja aastatel märkimisväärse surve all. Jätkuvad julgeolekuprobleemid on toonud esile lahutamatu seose ELi-sisese isikute vaba liikumise ja jõulise välispiiride haldamise vahel. Meetmed, mille eesmärk on suurendada julgeolekut ja tõhustada välispiiride haldamist, nagu kõikide välispiire ületavate isikute, sealhulgas ELi kodanike süstemaatiline kontrollimine andmebaasides, nõrgenevad, kui isikute tuvastamise põhivahend on probleemne isegi riigi kontekstis.

Samuti ei saa kodanikud tugineda oma õiguste kasutamisel oma dokumendile, kui nad ei saa kindlad olla, et nende dokumenti tunnustatakse väljaspool dokumendi väljastanud liikmesriiki.

Kaotades nõrgimad lülid ning kehtestades kõnealustes dokumentides esitatava teabe ja kasutatavate turvaelementide jaoks kõikidele dokumente väljastavatele liikmesriikidele ühised miinimumstandardid hõlbustatakse vaba liikumise õiguse kasutamist ning suurendatakse julgeolekut ELis ja selle piiridel. Paljud liikmesriigid on juba välja töötanud ja kasutusele võtnud võltsimiskindlad isikutunnistused. Täielik ühtlustamine ei ole põhjendatud ja seetõttu on kavandatud proportsionaalne meede, millega tagatakse minimaalsed dokumentide turvalisuse standardid. See hõlmab kohustust võtta kasutusele sõrmejäljed, mis on kõige usaldusväärsem viis isiku tuvastamiseks ja proportsionaalne meede, pidades silmas liitu ähvardavaid julgeolekuohte. Kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate elamislubade puhul soovitatakse kasutada vormi, mille kasutamises on määruses (EÜ) nr 1030/2002 liidu tasandil juba kokku lepitud seoses kolmandate riikide kodanike elamislubadega, mille suhtes kõnealust määrus kohaldatakse.

- **Vahendi valik**

Määrus on ainus õigusakt, mis tagab ELi õiguse otsese ja ühtse rakendamise kõikides liikmesriikides. Valdkonnas, kus erinevused on osutunud vaba liikumist ja julgeolekut kahjustavaks, tagab määrus soovitud ühtsuse saavutamise.

3. KONSULTEERIMINE SIDUSRÜHMADEGA JA MÕJUHINNANG

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Konsulteerimisel lõimiti laiemat ulatusega vahendid, näiteks avalikud konsultatsioonid, sihipärasemate konsultatsioonidega, mida peeti liikmesriikide ja sidusrühmadega. Peale selle võeti konsulteerimisel arvesse kodanikelt saadud otsest tagasisidet ja arvamust, mida väljendas REFITi platvorm, mis julgustas komisjoni analüüsima isikutunnistuste ja elamislubade või nende peamiste elementide ühtlustamise teostatavust eesmärgiga hõlbustada vaba liikumist ja lahendada probleeme, millega liikuva ELi kodanikud seisavad silmitsi vastuvõtvast riigis.

Üksikasjalikku teavet konsultatsioonide tulemuste kohta leiab käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhinna 2. lisast.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Komisjon sõlmis strateegia- ja hindamisteenuste keskusega lepingu, et see teeks uuringu, milles vaadeldakse selliseid ELi elamislubade ja isikut tõendavate dokumentide teemalisi poliitikaalgatusi, mille eesmärk on hõlbustada vaba liikumise õiguse kasutamist (uuring valmis 2017. aasta augustis).

Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus vaatas läbi algatuse põhimõtted.

Kasulikku teavet saadi Euroopa isikut tõendava dokumendi kasutuselevõtmise õiguslikku ja poliitilist tausta käsitlevast uuringust, mille korraldas 2016. aastal Euroopa Parlamendile konsultatsioonifirma Milieu²³.

- **Mõjuhinna**

Õiguskontrollikomitee esitas käesolevat ettepanekut toetava mõjuhinna kohta positiivse arvamuse koos mõne täiustamissoovitusega²⁴. Mõjuhinna kaaluti isikutunnistuste ja elamislubade jaoks võrdluses praeguse olukorraga mitut varianti, sealhulgas pehme õiguse meetmeid, ühiseid miinimumnõudeid ja laiemat ühtlustamist. Praegust olukorda peeti ebarahuldavaks ja laiemat ühtlustamist ei peetud proportsionaalseks.

Seepärast peeti eelistatud variantideks ELi kodanikele väljastatavate isikutunnistuste minimaalsete turvastandardite ja elamislubade ühiste miinimumnõuete kehtestamist ning ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate elamislubade puhul kolmandate riikide kodanike elamislubade jaoks ette nähtud ühise ühtse vormi kasutamist. Sujuva rakendamise tagamiseks lisanduvad pehme õiguse meetmed, mida on kohandatud lähtuvalt iga liikmesriigi konkreetsest olukorrast ja vajadustest.

Nende poliitikavariantide meetmetega parandatakse dokumentide tunnustamist kõikjal ELis ning nende variantide raames ette nähtud dokumentide turvaelementide tõhustamine toob liidu kodanikele ja nende pereliikmetele, haldusasutustele (nt dokumente kontrollivad piirivalvurid) ning avaliku ja erasektori teenuseosutajatele (nt lennuettevõtjad,

²³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU\(2016\)556957_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU(2016)556957_EN.pdf).

²⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

tervishoiuteenuse osutajad, pangad, kindlustusandjad ja sotsiaalkindlustusasutused) kaasa otsese ja korduva kulude kokkuhoiu ning asjaajamiskoormuse vähenemise.

Eelistatud variantidest tulenev kasu hõlmab ka dokumendipettuse ja identiteedivarguse vähenemist ning üldise julgeoleku suurenemist (kuritegevuse, pettuse ja terrorismi vähenemine) ELis ja selle piiridel. Isikutunnistuste puhul lisati eelistatud varianti kohustuslikud sõrmejäljed, et veelgi suurendada tulemuslikkust turvalisuse tagamisel. Kahe biomeetrilise tunnuse (näokujutis ja sõrmejäljed) lisamisel paraneb isikute tuvastamine ning viiakse ELi kodanike isikutunnistuste ja kolmandate riikide kodanikest pereliikmete elamisubade turvalisuse tase vastavusse standarditega, mis on kehtestatud passidele, mis väljastatakse ELi kodanikele, ja elamislubadele, mis väljastatakse kolmandate riikide kodanikele, kes ei ole ELi kodaniku pereliikmed. Täiustatud dokumendid hõlbustavad ka isikute vaba liikumist, kuna nad muudavad dokumentide kasutamise kiiremaks, lihtsamaks ja turvalisemaks.

Aega, mis oli eelistatud variantides ette nähtud standarditele mittevastavate isikutunnistuste ja ELi kodanike pereliikmete elamislubade järkjärguliseks kasutuselt kõrvaldamiseks, lühendati viiele aastale. Kõige vähem turvaliste dokumentide kasutamine lõpetatakse järk-järgult kahe aasta jooksul. Mis tahes viivitused nende muudatuste rakendamisel tekitaksid pikaajalisi turvalüünki ning vähendaksid sidusust muude ELis ja selle välispiiridel hiljuti võetud turvameetmetega ja selliste meetmete tõhusust. Tänu kõnealuste dokumentide kiiremale kasutuselt kõrvaldamisele kiireneb täiustatud dokumentidega kaasnev turvalisuse suurenemine.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Käesolev algatus on esitatud komisjoni 2018. aasta tööprogrammis vastastikusel usaldusel põhineva õigusruumi ja põhiõiguste valdkonnas võetavate õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi algatuste all.

Algatus on vastuseks REFITi platvormi arvamusele. Oma arvamuses²⁵ julgustas REFITi platvorm komisjoni analüüsima isikutunnistuste ja elamislubade või nende peamiste elementide ühtlustamise teostatavust eesmärgiga hõlbustada vaba liikumist ja lahendada probleeme, millega liiguvad ELi kodanikud seisavad silmitsi vastuvõtvas riigis.

Komisjon vaatles ka koormuse lihtsustamise ja vähendamise võimalusi. Käesolevast ettepanekust saavad kasu kodanikud, ettevõtjad ja haldusasutused. Mõjuhinnangus hinnati iga-aastast korduvat kulude kokkuhoidu, mille toob kaasa muu hulgas kiirem pardalemineku eelne kontroll, kiirem dokumentide kontroll pangakonto avamisel ning haldusasutuste ja lennuettevõtjate makstavate hüvitiste vähenemine kõikjal ELis. Tänu suuremale teadlikkusele dokumentide vormidest ja dokumentidega seotud õigustest ning turvalisemate dokumentide suuremale tunnustamisele väheneb ka kodanike, ettevõtjate ja haldusasutuste asjaajamiskoormus.

- **Põhiõigused ja andmekaitse**

Käesoleval ettepanekul on soodne mõju Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 45 kohasele liikumis- ja elukohavabaduses seisnevale õigusele, kuna selles käsitletakse raskusi isikutunnistuste ja elamislubade tunnustamisel ja nende dokumentide ebapiisavat turvalisust, eriti kolmandatest riikidest pärit pereliikmete puhul. Isikuid on võimalik tuvastada usaldusväärsemalt, kasutades biomeetrilisi andmeid, tagades samas isikuandmete täpsuse ja asjakohase kaitse.

²⁵

REFITi platvormi arvamus XIII.3a võeti vastu 2017. aasta juunis.

Käesolev ettepanek hõlmab isikuandmete, sealhulgas biomeetriliste andmete töötlemist. Ettepanek võib mõjutada üksikisikute põhiõigusi, nimelt harta artiklis 7 sätestatud õigust eraelu austamisele ja artiklis 8 sätestatud õigust isikuandmete kaitsele. Üksikisikute isikuandmete töötlemine, sealhulgas isikuandmete kogumine, isikuandmetega tutvumine ja isikuandmete kasutamine, mõjutab harta kohast õigust eraelu puutumatusele ja õigust isikuandmete kaitsele. Sekkumine nendesse põhiõigustesse peab olema õigustatud²⁶.

Seoses õigusega isikuandmete kaitsele, sealhulgas andmeturbele, kohaldatakse asjakohast ELi õigusakti, st määrust (EL) 2016/679²⁷. Liidu andmekaitsekorra ei tehta ühtki erandit ning vajaduse korral rakendavad liikmesriigid kooskõlas ELi andmekaitseõigustikuga selgeid eeskirju ja tingimusi ning rangeid kaitsemeetmeid. Seoses biomeetriliste andmete kohustusliku lisamisega ELi kodanike isikutunnistustele ja liidu kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmete elamislubadele kohaldatakse konkreetseid kaitsemeetmeid, mis vastavad kaitsemeetmetele, mis on kehtestatud passide ja muude reisidokumentide²⁸ ning elamislubade jaoks²⁹.

4. MÕJU EELARVELE

Käesolev ettepanek ei mõjuta ELi eelarvet.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Et tagada kavandatud meetmete tõhus rakendamine ja jälgida rakendamise tulemusi, jätkab komisjon tihedat koostööd liikmesriikide ametiasutuste ja ELi asutuste seast pärit asjaomaste sidusrühmadega.

Komisjon võtab käesoleva määruse väljundite, tulemuste ja mõju jälgimiseks vastu järelevalvekava. Järelevalvekavas sätestatakse andmete ja muude vajalike tõendite kogumise vahendid ja sagedus. Liikmesriigid peaksid edastama komisjonile aasta pärast määruse kohaldamise algust ja seejärel kord aastas teabe, mida peetakse oluliseks, et tõhusalt jälgida käesoleva määruse toimimist. Enamiku sellest teabest koguvad pädevad asutused oma ülesannete täitmisel ja seega ei ole selleks vaja teha täiendavaid andmete kogumise alaseid jõupingutusi.

²⁶ Euroopa Liidu Kohus on määranud sellise määruse (EÜ) nr 2252/2004 raames toimuva sekkumise õigustatuse kriteeriumid kindlaks otsuses kohtuasjas C-291/12, Schwarz vs. Stadt Bochum, ECLI:EU:C:2013:670. Kohus tuletab meelde, et hartast tulenevaid õigusi tohib piirata, kui „piirangud on ette nähtud seadusega, arvestavad nimetatud õiguste olemust ning on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“, ning leiab, et eesmärgid, millest esimene on „hoida ära passide võltsimist ning teine on takistada nende kuritahtlikku kasutamist“ vastavad nendele kriteeriumidele.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.

²⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2252/2004.

²⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1030/2002.

Komisjon hindab kujuneva õigusraamistiku tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi lisaväärtust kõige varem kuus aastat pärast määruse kohaldamise alguskuupäeva, kandmaks hoolt selle eest, et määruse kohaldamise kohta on piisavalt andmeid. Hindamine hõlmab konsulteerimist sidusrühmadega, et koguda tagasisidet rakendatud seadusandlike muudatuste ja pehmete meetmete mõju kohta. Edusammude mõõtmisel lähtutakse õigusakti jõustumisel valitsenud olukorrast.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Ettepaneku I peatükis (artiklid 1 ja 2) kirjeldatakse määruse reguleerimiseset ja kohaldamisala. See hõlmab kõiki vaba liikumist käsitlevas direktiivis 2004/38/EÜ nimetatud dokumente, mis on seotud vaba liikumise õiguse kasutamisega ELi kodanike ja nende pereliikmete seas. Kõnealuste dokumentide hulka kuuluvad riiklikud isikutunnistused, mis võimaldavad siseneda teise liikmesriiki ja sealt lahkuda ning ELi kodanikele ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavad elamisload.

II peatüki artiklis 3 kirjeldatakse üksikasjalikult üldnõudeid, millele riiklikud isikutunnistused peavad vastama, sealhulgas minimaalseid turvaelemente. Nõuete aluseks on Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) dokumendis 9303 esitatud tehniline kirjeldus. ICAO tehnilist kirjeldust kohaldatakse kõikide masinloetavate reisidokumentide suhtes ning nendega tagatakse ülevõtte koostalitlusvõime dokumentide kontrollimisel visuaalset kontrolli ja masinlugemise vahendeid kasutades.

Artiklis 4 kirjeldatakse erinõudeid, mida tuleb arvesse võtta biomeetriliste andmete kogumisel.

Artikliga 5 nähakse ette viis aastat varasemate vormide järkjärguliseks kasutuselt kõrvaldamiseks, välja arvatud selliste isikutunnistuste puhul, mis ei ole vastavalt ICAO dokumendi 9303 (seitsmes väljaanne, 2015) 3. osale masinloetavad, mille kasutamine tuleb järk-järgult lõpetada kahe aasta jooksul pärast määruse kohaldamise alguskuupäeva. Need ajavahemikud võimaldavad ELil ja selle liikmesriikidel võimalikult kiiresti täita isikutunnistuste puhul esineva turvalünga, võttes samas arvesse koostalitlusnõudeid, kui isikutunnistused ei vasta masinloetavust käsitleva ICAO dokumendi 9303 3. osas sätestatud standarditele.

III peatüki artiklis 6 käsitletakse ELi kodanikele väljastatavaid elamislubasid. Need dokumendid on kättesaadavad ELi kodanikele, kes on kasutanud oma vaba liikumise õigust, ja konstateerivad nende õigust elada vastuvõtvas liikmesriigis, mis on neile antud Euroopa Liidu toimimise lepinguga.

Need dokumendid on ka vahend, mille abil tõendada riigis elamist. Kõnealuste dokumentide vormiga seotud minimaalsed turvastandardid hõlbustavad nende dokumentide kontrollimist ja autentimist teistes liikmesriikides, eelkõige kodaniku päritoluliikmesriigis.

IV peatükis käsitletakse elamislubasid, mis väljastatakse ELi kodanike pereliikmetele, kes on kasutanud oma vaba liikumise õigust. Need load väljastatakse sellistele pereliikmetele, kes ise ei ole liidu kodanikud. Neis lubades kinnitatakse kõnealuste isikute tuletatud õigust elada vastuvõtvas liikmesriigis vaba liikumise õigust kasutanud ELi kodaniku pereliikmena. Lisaks, kui selliste pereliikmete suhtes kohaldatakse määruse (EÜ) nr 539/2001 või liikmesriigi õiguse alusel sissesõiduvõtte nõuet, vabastab elamisloa omamine neid kohustusest omada viisat, kui nad on kaasas või ühinevad liidu kodanikuga.

Kuna tegemist on dokumendiga, mis võib kirjeldatud asjaoludel kaasa tuua loobumise viisanõude kohaldamisest, tuleb suurendada selle elementide turvalisust. Täpsemalt tuleks kasutada samu turvaelemente kui need, mis on sätestatud muudetud nõukogu määruses (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks,

seoses elamislubadega, mille liikmesriigid väljastavad isikutele, kes ei ole ELi elanikud (artikkel 7). Nagu on ette nähtud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõikega 1, peab dokumendi nimetus siiski sisaldama viidet dokumendiomaniku liidu kodaniku pereliikme staatusele. Liikmesriigid võivad kasutada standardset koodi, eriti kui kõnealune viide on nimetuse väljale mahtumiseks liiga pikk.

Artiklis 8 sätestatakse nõuetele mittevastavate elamislubade järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise korra üksikasjad. Load, mille väljastamisel on juba kasutatud nõukogu määruses (EÜ) nr 1030/2002 (nagu seda on muudetud määrusega (EÜ) nr 380/2008) kirjeldatud ühtset vormi, kuid mis ei sisalda veel määrusega (EL) 2017/1954 tehtud muudatusi, kõrvaldatakse järk-järgult kasutuselt viie aasta jooksul pärast kavandatud määruse kohaldamise alguskuupäeva. Teiste lubade jaoks, millesse ei ole veel tehtud määrusega (EÜ) nr 380/2008 ette nähtud muudatusi ja mis ei vasta sealsele dokumentide turvalisuse tasemele, nähakse kasutamise järkjärguliseks lõpetamiseks ette lühem aeg.

V peatükis sätestatakse ühissätteid kolme liiki dokumentide jaoks.

Artiklis 9 kirjeldatakse liikmesriikide kohustust määrata määruse rakendamise jaoks kontaktpunktid.

Artiklis 10 sätestatakse andmekaitseraamistik ja täpsustatakse andmekaitsetagatisi.

Artikliga 11 nähakse ette, et komisjon koostab käesoleva määruse väljundite, tulemuste ja mõju jälgimiseks üksikasjaliku kava.

Artiklis 12 sätestatakse, et komisjon peaks esitama Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele aruande käesoleva määruse rakendamise kohta ja aruande hindamise peamiste järelduste kohta. Komisjon peaks hindama käesolevat määrust kooskõlas komisjoni parema õigusloome suunistega ning 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe³⁰ punktidega 22 ja 23. Nende aruannete koostamisel peab komisjon tuginema liikmesriikidelt saadud teabele.

Artikliga 13 nähakse ette, et määrus jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas* ja määrust hakatakse kohaldama 12 kuud pärast selle jõustumist.

³⁰ 13. aprillil 2016 Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14).

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,
võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 21 lõiget 2,
võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,
olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,
võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust¹,
võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust²,
toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt
ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Liidu lepingus on otsustatud hõlbustada isikute vaba liikumist, samal ajal tagades oma rahvaste ohutuse ja julgeoleku, luues kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetega vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala.
- (2) Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule õiguse teatud piirangute raames ja tingimuste alusel vabalt liikuda. Seda õigust on rakendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega 2004/38/EÜ³. Liikumis- ja elukohavabadus on ette nähtud ka põhiõiguste harta artikliga 45. Vaba liikumine tähendab õigust siseneda liikmesriikidesse ja sealt lahkuda kehtiva isikutunnistuse või passiga.
- (3) Vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 4 peavad liikmesriigid andma kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja isikutunnistuse või passi ja seda uuendama. Lisaks on direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 8 sätestatud, et liikmesriigid võivad nõuda, et liidu kodanikud ja nende pereliikmed registreeriks end asjaomases ametiasutuses. Liikmesriigid peavad andma liidu kodanikele kõnealuses artiklis sätestatud tingimustel välja registreerimistunnistuse. Samuti peavad liikmesriigid andma välja elamisloakaardi pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, ning taotluse korral alalise elukoha tõendi ja alalise elamisloakaardi.

¹ ELT C ..., ..., lk ...

² ELT C ..., ..., lk ...

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77).

- (4) Direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 35 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad õiguste kuritarvitamise või pettuse korral vastu võtta vajalikud meetmed direktiivist tulenevate õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks. On kindlaks tehtud, et kõnealuse direktiivi raames on kõige tavalisem pettus dokumentide võltsimine ja elamisõigusega seotud tingimuste täitmiseks vale materiaalse aluse esitamine⁴.
- (5) Dokumentide turvalisuse teemalises 2016. aasta detsembri tegevuskavas⁵ on käsitletud pettuse teel saadud isikutunnistuste ja elamislubadega kaasnevat riski ning 2017. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta kohustatakse analüüsima poliitikavariante, et suurendada isikutunnistuste ja elamislubade turvalisust.
- (6) Käesoleva määrusega ei nõuta liikmesriikidelt isikutunnistuste või elamislubade kasutuselevõttu, kui neid ei ole ette nähtud liikmesriigi õiguses, ka ei mõjuta käesolev määrus liikmesriikide pädevust anda riigisisese õiguse alusel välja muid elamislubasid, mis jäävad väljapoole liidu õiguse kohaldamisala, näiteks elamisloakaarte, mis antakse kõikidele liikmesriigi territooriumil elavate isikutele, olenemata nende kodakondsusest.
- (7) Käesolev määrus ei mõjuta e-identimise funktsiooniga isikutunnistuste ja elamislubade kasutamist liikmesriikides muul otstarbel ega mõjuta norme, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrmuses (EL) nr 910/2014,⁶ millega nähakse ette e-identimise liiduülene vastastikune tunnustamine juurdepääsul avalikele teenustele ja aidatakse teise liikmesriiki suunduvaid kodanikke, nõudes e-identimise vahendite tunnustamist teises liikmesriigis. Täiustatud isikutunnistused peaksid tagama lihtsama isikutuvastuse ja aitama parandada juurdepääsu teenustele.
- (8) Isikutunnistuste ja elamislubade nõuetekohaseks kontrollimiseks on vaja, et liikmesriigid kasutaksid iga dokumendiliigi puhul õiget nimetust. Et hõlbustada dokumentide kontrollimist teistes liikmesriikides, peaks dokumendi nimetus olema esitatud ka vähemalt ühes teises liidu institutsioonide ametlikus keeles.
- (9) Turvaelemendid on vajalikud selleks, et kontrollida dokumendi ehtsust ja kindlaks teha isikusamasus. Minimaalsete turvastandardite kehtestamine ning biomeetriliste andmete lisamine isikutunnistustele ja selliste pereliikmete elamisloakaartidele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, on tähtis samm, et muuta nende dokumentide kasutamine liidus turvalisemaks. Selliste biomeetriliste tunnuste lisamine peaks andma kodanikele võimaluse kasutada täiel määral oma vaba liikumise õigust.
- (10) Käesoleva määruse kohaldamisel tuleks arvesse võtta masinloetavaid dokumente käsitlevas ICAO dokumendis 9303 (seitsmes väljaanne, 2015) esitatud tehnilist kirjeldust, millega tagatakse üleilmne koostalitlusvõime, sealhulgas masinlugemiseks ja visuaalse kontrolli kasutamiseks.

⁴ COM(2013) 837 final, 25.11.2013, lk 7, ja KOM(2009) 313 final, 2.7.2009, lk 15.

⁵ COM(2016) 790 final.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta määrus (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.8.2014, lk 73).

- (11) Sõrmejälgede ja näokujutise võtmise korra kindlaksmääramisel tuleks arvesse võtta laste erivajadusi ning seda korda tuleks kohaldada kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 24, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lapse õiguste konventsioonis sätestatud kaitsemeetmetega.
- (12) Isikutunnistuste turvalisust ja vormi käsitlevate miinimumstandardite kehtestamine peaks andma liikmesriikidele võimaluse olla kindlad nende dokumentide ehtsuses, kui ELi kodanikud kasutavad oma vaba liikumise õigust. Ehkki võimalus näha ette täiendavad riiklikud turvaelemendid jääb alles, tuleks tagada, et need elemendid ei vähenda ühiste turvaelementide tõhusust ega kahjusta isikutunnistuste piiriülest koostalitlust, näiteks isikutunnistuste lugemist seadmetega, mida kasutatakse teistes liikmesriikides kui riik, kus isikutunnistus on välja antud.
- (13) Määruses järgitakse kohustusi, mis on sätestatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioonis,⁷ mille kõik liikmesriigid ja liit on ratifitseerinud. Seepärast tuleks julgustada selliste lisaelementide loomist, mis muudavad isikutunnistused kättesaadavamaks ja nende kasutamise lihtsamaks puudega inimestele, näiteks nägemispuudega isikutele.
- (14) Liidu kodanikele välja antavad elamisload peaksid sisaldama teatavat teavet, tagamaks, et neid käsitatakse elamislubadena kõikides liikmesriikides. See peaks aitama tunnustada vaba liikumise õiguse ja sellega kaasnevate õiguste kasutamist liikuvate ELi kodanike seas, kuid ühtlustamisel ei tuleks minna kaugemale sellest, mis on asjakohane praeguste dokumentide puuduste kõrvaldamiseks.
- (15) Elamislubade puhul, mis antakse välja pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, on asjakohane kasutada sama vormi ja samu turvaelemente, kui on ette nähtud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks,⁸ mida on viimati muudetud määrusega (EL) 2017/1954⁹. Lisaks elamisõiguse tõendamisele vabastavad need selle kasutaja, kelle suhtes kohaldatakse muidu viisanõuet, vajadusest hankida viisa, kui ta on liidu territooriumil kaasas või ühineb liidu territooriumil liidu kodanikuga.
- (16) Direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 10 on sätestatud, et dokumendid, mis antakse välja pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, peavad kandma nime „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“.
- (17) Isikutunnistused ja liidu kodaniku pereliikmete elamisloakaardid, mille turvastandardid on ebapiisavad, tuleks kõrvaldada järk-järgult kasutuselt, võttes arvesse nii turvariski kui ka liikmesriikidele tekkivaid kulusid. Üldjuhul peaks piisama viiest aastast, et tagada tasakaal tavalise dokumentide väljavahetamise sageduse ja Euroopa Liidus esineva turvalünga täitmise vajaduse vahel. Isikutunnistuste või elamisloakaartide jaoks, millel puuduvad olulised tunnused,

⁷ ELT L 23, 26.11.2009.

⁸ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1).

⁹ ELT L 286, 1.11.2017, lk 9.

eelkõige masinloetavus, tuleks turvalisuse kaalutlusel siiski ette näha lühem, kaheaastane periood.

- (18) Käesoleva määruse kohaldamise raames töödeldavate isikuandmete suhtes kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrust (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)¹⁰. Töödeldavate isikuandmete suhtes kohaldatavaid kaitsemeetmeid tuleb veel täpsustada. Andmesubjektid peaksid olema täiesti teadlikud sellest, et nende dokumendis on andmekandja, mis sisaldab nende biomeetrilisi andmeid, sealhulgas kontaktivabast juurdepääsust neile, samuti kõikidest juhtudest, kus nende isikutunnistusel ja elamisloal sisalduvaid andmeid kasutatakse. Igal juhul peaks andmesubjektidel olema juurdepääs oma isikutunnistuses ja elamisloas töödeldud isikuandmetele ning õigus lasta neid andmeid parandada.
- (19) Käesolevas määruses on vaja kindlaks määrata isikutunnistuse ja elamisloa andmekandjale andmete kogumise ja salvestamise alus. Liikmesriigid võivad kooskõlas riigisiseste õigusaktide või liidu õigusega salvestada andmekandjale e-teenuste jaoks või muudel isikutunnistuse või elamisloaga seotud eesmärkidel muid andmeid. Selliste andmete töötlemine, sealhulgas nende kogumine, ja eesmärgid, milleks neid kasutatakse, peavad olema liikmesriigi või liidu õiguse alusel lubatud. Kõik riigisisemed andmed peavad olema käesolevas määruses osutatud biomeetrilistest andmetest füüsiliselt või loogiliselt eraldatud.
- (20) Liikmesriigid peaksid hakkama käesolevat määrust kohaldama hiljemalt 12 kuud pärast selle jõustumist. Alates käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäevast peaksid liikmesriigid pidama dokumentide väljaandmisel kinni käesolevas määruses sätestatud nõuetest.
- (21) Komisjon peaks andma käesoleva määruse rakendamise, sealhulgas turvalisuse taseme asjakohasusest, aru kolm aastat pärast käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäeva. Kooskõlas paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe¹¹ punktidega 22 ja 23 peaks komisjon hindama spetsiaalse järelevalvekorra kohaldamisel kogutud teabe põhjal määruse tegelikku mõju ja vajadust edasiste meetmete järele.
- (22) Kuna liikmesriigid ei suuda käesoleva määruse eesmäärke piisavalt saavutada, küll aga saab neid paremini saavutada liidu tasandil, võib liit võtta meetmeid kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev määrus nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.
- (23) Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ning järgitakse põhimõtteid, mida on tunnustatud eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, sealhulgas õigust era- ja perekonnaelu austamisele, õigust isikuandmete kaitsele, õigust vabalt liikuda ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile,

¹⁰ ELT L 119, 4.5.2016, lk 1.

¹¹ 13. aprillil 2016 Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14).

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

I PEATÜKK

REGULEERIMISESE, KOHALDAMISALA JA MÕISTED

Artikkel 1

Reguleerimisese

Käesoleva määrusega tugevdatakse turvastandardeid, mida kohaldatakse isikutunnistuste suhtes, mille liikmesriigid annavad välja oma kodanikele, ja elamislubade suhtes, mille liikmesriigid annavad välja vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele.

Artikkel 2

Kohaldamisala

Käesolevat määrust kohaldatakse

- (a) isikutunnistuste suhtes, mille liikmesriigid annavad oma kodanikele välja vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 4 lõikele 3;
- (b) registreerimistunnistuste suhtes, mis antakse välja liidu kodanikele, kes elavad vastuvõttas liikmesriigis üle kolme kuu, vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 8, ning alalise elukoha tõendite suhtes, mis antakse taotluse korral välja liidu kodanikele vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 19;
- (c) elamislubade suhtes, mis antakse välja liidu kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 10, ning alaliste elamislubade suhtes, mis antakse välja liidu kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 20.

II PEATÜKK

RIIKLIKUD ISIKUTUNNISTUSED

Artikkel 3

Turvastandardid / vormid / tehnilised kirjeldused

- (1) Liikmesriikides välja antavad isikutunnistused tuleb välja anda formaadis ID-1 ja nad peavad vastama ICAO dokumendis 9303 (seitsmes väljaanne, 2015) sätestatud minimaalsetele turvastandarditele.
- (2) Dokumendi nimetus („Isikutunnistus“) peab olema dokumendi välja andnud liikmesriigi ametlikus keeles või ametlikes keeltes ning vähemalt ühes teises liidu institutsioonide ametlikus keeles.
- (3) Isikutunnistused hõlmavad üliturvalist andmekandjat, mis sisaldab isikutunnistuse omaniku näokujutist ja kahte sõrmejälge koostalitlusvõimelises vormingus.

- (4) Andmekandja peab olema piisava salvestusmahu ja -võimega, et tagada andmete terviklikkus, autentsus ja konfidentsiaalsus. Salvestatud andmed peavad olema kontaktivabalt ligipääsetavad ja turvatud, nagu on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1030/2002 artikli 2 kohaselt vastu võetud komisjoni rakendusotsustes.
- (5) Sõrmejälgede andmise kohustusest on vabastatud järgmised isikud:
 - (a) alla 12-aastased lapsed;
 - (b) isikud, kellelt on füüsiliselt võimatu sõrmejälgi võtta.
- (6) Liikmesriigid võivad vajaduse korral lisada riigisiseseks kasutamiseks andmeid ja märkusi, võttes arvesse oma siseriiklikke õigusnorme.
- (7) Kui liikmesriigid lisavad isikutunnistusele alternatiivliidese või eraldi andmekandja, peab täiendav andmekandja vastama asjakohastele ISO standarditele ega tohi takistada lõikes 3 osutatud andmekandja kasutamist.
- (8) Kui liikmesriigid salvestavad isikutunnistustele andmeid e-teenuste, näiteks e-valitsuse ja e-äri jaoks, peavad riiklikud andmed olema lõikes 3 osutatud biomeetrilistest andmetest füüsiliselt või loogiliselt eraldatud.
- (9) Kui liikmesriigid lisavad isikutunnistustele riiklikke turvaelemente, ei tohi väheneda isikutunnistuste piiriülene koostalitlusvõime ega minimaalsete turvastandardite tõhusus.
- (10) Isikutunnistuste maksimaalne kehtivusaeg on kümme aastat. Konkreetsete vanuserühmade jaoks võib ette näha erandid.

Artikkel 4

Biomeetriliste tunnuste kogumine

- (1) Biomeetrilisi tunnuseid koguvad isikutunnistuste väljaandmise eest vastutavate ametiasutuste määratud kvalifitseeritud ja nõuetekohaselt volitatud töötajad.
- (2) Liikmesriigid tagavad, et juhuks, kui biomeetriliste tunnuste kogumisel esineb raskusi, on olemas sobivad menetlused, mis tagavad asjaomase isiku inimväärkuse.

Artikkel 5

Järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine

Isikutunnistused, mis ei vasta artiklis 3 sätestatud nõuetele, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või viis aastat pärast [käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäev], olenevalt sellest, kumb on varasem. Isikutunnistused, millel puudub ICAO dokumendi 9303 (seitsmes väljaanne, 2015) 3. osa nõuetele vastav funktsionaalne masinloetav ala, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või kaks aastat pärast [käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäev], olenevalt sellest, kumb on varasem.

III PEATÜKK

LIIDU KODANIKE ELAMISLOAD

Artikkel 6

Esitatav miinimumteave

Elamisload, mille liikmesriigid annavad välja liidu kodanikele, peavad sisaldama vähemalt järgmist:

- (a) dokumendi nimetus välja andva liikmesriigi ametlikus keeles või ametlikes keeltes ning vähemalt ühes teises liidu institutsioonide ametlikus keeles;
- (b) selge viide, et dokument on välja antud kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ;
- (c) dokumendi number;
- (d) kasutaja nimi (perekonnanimi ja eesnimi või eesnimed);
- (e) kasutaja sünniaeg;
- (f) väljaandmise kuupäev;
- (g) väljaandmise koht.

IV PEATÜKK

ELAMISLOAKAARDID PERELIIKMETELE, KES EI OLE LIIKMESRIIGI KODANIKUD

Artikkel 7

Ühtne vorm

- (1) Elamisloakaartide väljaandmisel liidu kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kasutavad liikmesriigid vormi, mis on kehtestatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (mida on viimati muudetud määrusega (EL) 2017/1954), ning mida rakendatakse vastavalt komisjoni 14. augusti 2002. aasta otsusele K(2002) 3069, millega kehtestatakse tehniline kirjeldus kolmandate riikide kodanike ühtse elamisloavormi rakendamiseks (mida on viimati muudetud komisjoni 30. septembri 2013. aasta otsusega C(2013) 6178).
- (2) Erandina lõikest 1 peab kaardil olema selgelt märgitud, et see on antud välja kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ, ning see peab kandma nimetust „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“ või „Liidu kodaniku pereliikme alaline elamisluba“. Liikmesriigid võivad kasutada vastavalt standardset koodi „Art 10 DIR 2004/38/EC“ või „Art 20 DIR 2004/38/EC“.
- (3) Liikmesriigid võivad lisada kooskõlas riigisisese õigusega andmeid riigisiseseks kasutamiseks. Selliste andmete lisamisel ja säilitamisel peavad liikmesriigid kinni määruse (EÜ) nr 1030/2002 (viimati muudetud määrusega (EL) 2017/1954) artikli 4 teises lõigus sätestatud nõuetest.

Artikkel 8

Olemasolevate elamisloakaartide järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine

- (1) Elamisloakaardid, mis on välja antud liidu kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, vormis, mis ei vasta [käesoleva määruse jõustumise kuupäev] määruses (EÜ) nr 1030/2002 (nagu seda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 380/2008) elamislubade jaoks kehtestatud vormile, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või kaks aastat pärast [käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäev], olenevalt sellest, kumb on varasem.
- (2) Elamisloakaardid, mis on välja antud liidu kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, vormis, mis vastab määruses (EÜ) nr 1030/2002 (nagu seda on muudetud määrusega (EÜ) nr 380/2008) kolmandate riikide kodanike elamislubade jaoks kehtestatud vormile, kuid mis ei ole [käesoleva määruse jõustumise kuupäev] määruses (EL) nr 1030/2002 (nagu seda on muudetud määrusega (EL) 2017/1954) sätestatud vormis, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või viis aastat pärast [käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäev], olenevalt sellest, kumb on varasem.

V PEATÜKK ÜHISÄTTED

Artikkel 9

Kontaktpunkt

- (1) Iga liikmesriik määrab kindlaks ühe pädeva asutuse, kes on käesoleva määruse rakendamisel kontaktpunktiks. Liikmesriik teatab selle asutuse nime komisjonile ja teistele liikmesriikidele. Kui liikmesriik muudab oma määratud asutust, teavitab ta sellest vastavalt komisjoni ja teisi liikmesriike.
- (2) Liikmesriigid tagavad, et kontaktpunktid on teadlikud liidu olemasolevatest asjakohastest teabe- ja abiteenuste osutajatest, nagu „Teie Euroopa“, SOLVIT, EURES, direktiivi 2014/54/EL artikli 4 alusel ette nähtud asutused, Euroopa ettevõtlusvõrgustik ja ühtsed kontaktpunktid, ning on võimelised nendega koostööd tegema.

Artikkel 10

Isikuandmete kaitse

- (1) Ilma et see piiraks määruse (EL) 2016/679 kohaldamist, on isikutel, kellele on antud välja isikutunnistus või elamisluba, õigus kontrollida dokumenti kantud isikuandmeid ja vajaduse korral nõuda andmete parandamist või kustutamist.
- (2) Masinloetavas vormis teavet lisatakse isikutunnistusele või elamisloale üksnes kooskõlas käesoleva määrusega või dokumenti väljaandva liikmesriigi õigusaktidega.

- (3) Kogutud ja isikutunnistuse või elamisloa andmekandjale salvestatud biomeetrilisi andmeid kasutatakse kooskõlas liidu ja liikmesriigi õigusega üksnes selleks, et kontrollida
- (a) isikutunnistuse või elamisloa ehtsust;
 - (b) kasutaja isikusamasust otseselt kättesaadavate võrreldavate tunnuste abil, kui isikutunnistuse või elamisloa esitamine on õigusaktidega nõutav.

Artikkel 11

Järelevalve

Hiljemalt 12 kuud pärast käesoleva määruse jõustumist koostab komisjon käesoleva määruse väljundite, tulemuste ja mõju jälgimiseks üksikasjaliku kava.

Järelevalvekavas sätestatakse andmete ja muude vajalike tõendite kogumise vahendid ja sagedus. Selles määratakse kindlaks, milliseid meetmeid komisjon ja liikmesriigid peavad andmete ja muude tõendite kogumiseks ja analüüsimiseks võtma.

Liikmesriigid esitavad komisjonile järelevalveks vajalikud andmed ja muud tõendid.

Artikkel 12

Aruandlus ja hindamine

- (1) Komisjon esitab neli aastat pärast käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäeva Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele aruande käesoleva määruse rakendamise kohta.
- (2) Mitte varem kui kuus aastat pärast käesoleva määruse kohaldamise alguskuupäeva hindab komisjon käesolevat määrust ning esitab peamiste järelduste kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele aruande. Hindamine tehakse kooskõlas komisjoni parema õigusloome suunistega.
- (3) Liikmesriigid esitavad komisjonile teabe, mida on vaja kõnealuste aruannete koostamiseks.

Artikkel 13

Jõustumine

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Seda kohaldatakse alates 12 kuu möödumisest selle jõustumisest.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.
Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja