

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonė dėl Komisijos komunikato Komisijai, Europos Parlamentui, Tarybai, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl migracijos

(2012/C 34/02)

EUROPOS DUOMENŲ APSAUGOS PRIEŽIŪROS PAREIGŪNAS,

atsižvelgdamas į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 16 straipsnį,

atsižvelgdamas į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, ypač į jos 7 ir 8 straipsnius,

atsižvelgdamas į 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ⁽¹⁾,

atsižvelgdamas į 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo, ypač į jo 41 straipsnį ⁽²⁾,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĘ:

I. ĮVADAS

1. 2011 m. gegužės 4 d. Komisija priėmė Komunikatą dėl migracijos ⁽³⁾ (toliau – komunikatas). Remdamasis Reglamentu (EB) Nr. 45/2001 41 straipsniu EDAPP teikia šią nuomonę savo iniciatyva.
2. Prieš priimant komunikatą su EDAPP nebuvo konsultuojamasi. Tenka apgailestauti, nes ankstesniame etape pateiktos pastabos būtų galėjusios padėti išspręsti kai kuriuos šioje nuomonėje nurodytus klausimus.

Komunikato tikslai ir taikymo sritis

3. Komunikato tikslas – parengti naujausių ir būsimų politinių pasiūlyimų sistemą, kuria būtų atsižvelgiama į visus svarbius migracijos aspektus ir vengiama „trumpalaikių priemonių, pagal kurias būtų apsiribojama pasienio kontrole, neatsižvelgiant į ilgalaikius klausimus“ ⁽⁴⁾. Iš esmės jis parengtas reaguojant į dabartinius įvykius Šiaurės Afrikoje, visų pirma konfliktą Libijoje.
4. Siekiant komunikate nustatyto tikslo jame aptariami humanitarinės pagalbos, sienų valdymo, vizų, prieglobsčio, ekonominio imigracijos ir integracijos poreikio klausimai. Jame pateikiama daug nuorodų į kai kuriuos naujus arba jau pateiktus pasiūlymus dėl įstatymo galią turinčio akto. Daugumoje šių pasiūlyimų sprendžiami sienų valdymo, kuris sudaro svarbią komunikato dalį, klausimai. Priėmus kai kuriuos šiuos pasiūlymus tektų atlikti didelio masto asmens duomenų tvarkymą.
5. Tai tik pirmas komunikatas iš daugybės komunikatų ir pasiūlyimų, kurie bus priimti artimiausioje ateityje, ir kiekviename jų bus išsamiau aptariami konkretūs dabartiniame komunikate nurodyti aspektai. Šiuo atveju 2011 m. birželio 23–24 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose ⁽⁵⁾ minima, kad

⁽¹⁾ OL L 281, 1995 11 23, p. 31.

⁽²⁾ OL L 8, 2001 1 12, p. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 248 galutinis.

⁽⁴⁾ Komunikatas, p. 3.

⁽⁵⁾ 2011 m. birželio 23–24 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, EUCO 23/11.

„šios pastangos bus intensyvinamos sparčiai vykdant darbą pažangaus sienų valdymo srityje, siekiant užtikrinti, kad sienų kontrolės problemoms spręsti būtų pasitelkiamos naujos technologijos. Visų pirma turėtų būti įdiegta atvykimo ir išvykimo sistema bei registruotų keliautojų programa. Europos Vadovų Taryba taip pat palankiai vertina pasiektą susitarimą dėl Didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūros“.

EDAPP nuomonės tikslas

6. Nors duomenų apsaugos aspektai nėra pagrindinė komunikate nagrinėjama tema, jame vis dėlto minimos kelios iniciatyvos ir pasiūlymai sienų valdymo srityje, pvz., atvykimo ir išvykimo sistema ir registruotų keliautojų programa, kurie turės didelį poveikį pagrindinei teisei į duomenų apsaugą. Taigi komunikate pabrėžiama, kad sienų kontrolė labai svarbi kovojant su nusikalstamumu, ir pateikiama nuoroda į 2010 m. Komisijos pateiktą Vidaus saugumo strategiją ⁽⁶⁾.
7. Dauguma minėtų pasiūlymų ir iniciatyvų bus išsamiau aptartos ateityje; todėl dabar priimtas komunikatas suteikia galimybę pateikti pastabas dėl šių iniciatyvų pradiniam etape. Dėl tų iniciatyvų, kurios jau buvo pateiktos, pvz., Pasiūlymas dėl reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Frontex reglamentas ⁽⁷⁾ – tai sudaro galimybę pakartoti kai kurias ankstesnėmis progomis pateiktas svarbiausias pastabas, kol šių iniciatyvų galutinai nepriims Taryba ir Europos Parlamentas.
8. Šios nuomonės tikslas nėra išnagrinėti visas komunikate aptariamą politikos sritis ir teikiamus pasiūlymus. Juo siekiama:
 - atkreipti dėmesį į keletą duomenų apsaugos principų ir sąvokų, pvz., tikslo ribojimas, būtinumas, proporcingumas ir privatumo užtikrinimas projektuojant, į kuriuos turėtų būti atsižvelgiama praktiškai įgyvendinant komunikate išdėstytą požiūrį,
 - atsižvelgiant į duomenų apsaugos aspektus aptarti komunikate pasiūlytas konkrečias priemones ir jau šiame etape teikti patarimus dėl tinkamos pagarbos pagrindinėms teisėms, visų pirma teisės į asmens duomenų apsaugą, užtikrinimo būdų.
9. Todėl nuomonę sudaro dvi pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje pateikiamos pastabos dėl komunikate išdėstyto bendro požiūrio ir aptariami su komunikatu susiję horizontalūs klausimai, pvz., vertinimo poreikis ir poveikis pagrindinėms teisėms projektuojant IT sistemas. Antrojoje dalyje pateikiamos tikslinės pastabos dėl konkrečių pasiūlymų ir iniciatyvų ⁽⁸⁾.

II. BENDROSIOS PASTABOS

Komunikate išdėstytas požiūris

10. EDAPP palankiai vertina komunikato tikslą vengti „trumpalaikių priemonių, pagal kurias būtų apsiri-bojama pasienio kontrole, neatsižvelgiant į ilgalaikius klausimus“ ⁽⁹⁾. Visapusiškas ir veiksmingas požiūris į migraciją negali būti pagrįstas vien tik sienų kontrole, jame taip pat turi būti numatyti ir kiti aspektai.

⁽⁶⁾ Komisijos komunikatas dėl ES vidaus saugumo strategijos įgyvendinimo. Penki žingsniai kuriant saugesnę Europą, COM(2010) 673.

⁽⁷⁾ Pasiūlymas dėl Reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą (Frontex), COM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Šioje nuomonėje visų pirma remiamasi ir ji papildo 2010 m. gruodžio 17 d. EDAPP nuomonė dėl Komunikato – „Vidaus saugumo strategijos įgyvendinimas“ (2010 m. gruodžio 17 d. EDAPP nuomonė) (OL C 101, 2011 4 1, p. 6); 2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonė dėl iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo (2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonė) (OL C 101, 2011 4 1, p. 14); 2010 m. rugsėjo 30 d. EDAPP nuomonė dėl Komunikato – „Informacijos valdymo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje apžvalga“ (2010 m. rugsėjo 30 d. EDAPP nuomonė) (OL C 355, 2010 12 29, p. 16); ir 2008 m. kovo 3 d. EDAPP pradinės pastabos dėl sienų paketo (2008 m. kovo 3 d. EDAPP pradinės pastabos), kurias galima rasti EDAPP interneto svetainėje.

⁽⁹⁾ Komunikatas, p. 3.

11. Tokiu visapusišku požiūriu turi būti užtikrinama pagarba migrantų ir pabėgėlių pagrindinėms teisėms, įskaitant jų teisę į duomenų apsaugą. Tai dar svarbiau šių grupių atžvilgiu, nes jos dažnai atsiduria pažeidžiamoje padėtyje.
12. Šiuo atveju komunikate minima, kad Sąjunga turi siekti dvejopo tikslo: išlaikyti aukštą saugumo lygį, tuo pat metu supaprastinti sienų kirtimo tvarką asmenims, „kurie turėtų būti priimti, visapusiškai atsižvelgiant į jų pagrindines teises“⁽¹⁰⁾. Dėl šios formuluotės galėtų susidaryti įspūdis, kad nereikia gerbti asmenų, kurie dėl įvairių priežasčių neturėtų būti priimami, pagrindinių teisių. EDAPP nuomone, akivaizdu, kad jų teisės nebūtinai apima teisę apsigyventi ES teritorijoje, todėl tokiu atveju turėtų būti imamasi atitinkamų veiksmų, pvz., grąžinimo operacijų, tačiau tokiu atveju visada turi būti gerbiamos pagrindinės teisės.
13. Pažymėtina, kad su sienų valdymu susijusiais klausimais komunikate propaguojamas griežtai technologijų naudojimu pagrįstas požiūris. Be kita ko, jame palankiai vertinamas išplėstas sienų stebėjimas (žr. numatytąją Europos sienų stebėjimo sistemą (Eurosur)⁽¹¹⁾). Jame taip pat numatoma ištirti galimą naujų didelės apimties IT sistemų, skirtų duomenims apie keliautojus tvarkyti (atvykimo ir išvykimo sistema ir registruotų keliautojų programa), sukūrimą⁽¹²⁾. Galiausiai jame siūloma praplėsti veikiančių sistemų (t. y. Eurodac sistema) naudotojų ratą⁽¹³⁾. Šis didelis dėmesys technologijoms rodo bendrą pastarųjų metų tendenciją.

Galiojančių priemonių įvertinimas prieš pasiūlant naujas priemones ir būtinumo testas

14. EDAPP daug kartų pabrėžė, kad prieš pasiūlant naujas priemones turėtų būti įvertinamos esamos priemonės⁽¹⁴⁾. Šiuo atveju primindamas Europos Žmogaus Teisių Teismo⁽¹⁵⁾ ir Europos Teisingumo Teismo⁽¹⁶⁾ praktiką, EDAPP atkreipia dėmesį į tai, kad teisės į privatų gyvenimą ribojimai turi atitikti „būtinumo demokratinėje visuomenėje reikalavimą“ ir proporcingumo principą. Būtinumo sąvoka, skirtingai nei vien tik „naudingumas“, reiškia griežtesnę prievolę įrodyti⁽¹⁷⁾. Tai reiškia, kad prie visų susijusių pasiūlymų turi būti pridėti aiškūs įrodymai dėl jų būtinumo ir proporcingumo.
15. Tokie įrodymai turėtų būti pateikti atliekant poveikio privatumui vertinimą⁽¹⁸⁾, pagrįstą pakankamais įrodymais⁽¹⁹⁾. Atrankinis statistikos ir vertinimų naudojimas nėra pakankamas. EDAPP supranta, kad sunku gauti patikimą informaciją apie tokį reiškinį kaip neteisėta migracija; tačiau atliekant šiuos poveikio vertinimus taip pat turėtų būti apsvarstomi alternatyvūs problemų, su kuriomis susiduriama,

⁽¹⁰⁾ Komunikatas, p. 7.

⁽¹¹⁾ Komunikatas, p. 7–8. Taip pat žr. šios nuomonės 42–44 dalis.

⁽¹²⁾ Komunikatas, p. 10.

⁽¹³⁾ Komunikatas, p. 14.

⁽¹⁴⁾ Žr. 2010 m. rugsėjo 30 d. EDAPP nuomonę, cituota pirmiau; taip pat žr. EDAPP pradines pastabas dėl sienų paketo, cituota pirmiau. Šiuo atžvilgiu EDAPP palankiai vertina Informacijos projekto planavimo komandos darbą, atliktą kuriant Europos informacijos mainų modelį. Tačiau šios veiklos apimtis turėtų būti praplėsta ir ateityje šioje srityje turi būti dirbama vadovaujantis platesniu požiūriu.

⁽¹⁵⁾ Žr., pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismas, S. ir *Marper* prieš *Jungtinę Karalystę*, Nr. 30562/04 ir 30566/04, atrinkti skelbti *Recueil des arrêts et décisions*.

⁽¹⁶⁾ Pz., sujungtos bylos C-92/09 ir C-93/09, *Volker ir Markus Schecke ir Hartmut Eifert prieš Land Hessen* [2010], dar nepaskelbta Europos Teismo ataskaitoje („Schecke“).

⁽¹⁷⁾ Daugybė sprendimų po to, kai Europos Žmogaus Teisių Teismas priėmė sprendimą byloje *Handyside* prieš *Jungtinę Karalystę*, Nr. 5493/72, A serija, numeris 24, 48 dalis.

⁽¹⁸⁾ Šie vertinimai galėtų būti atliekami kaip atskiri privatumo ir duomenų apsaugos vertinimai arba galėtų būti įtraukti į bendrą poveikio vertinimą. Galiojančiose poveikio vertinimo gairėse (Europos Komisijos poveikio vertinimo gairės, SEC(2009) 92) nenumatyta galimybė atlikti atskirą poveikio pagrindinėms teisėms, pvz., teisei į duomenų apsaugą, vertinimą; šie aspektai turi būti įtraukti į bendrą poveikio vertinimą. Kol kas, remiantis Komisijos komunikatu dėl veiksmingo pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategijos (COM(2010) 573), papildomos gairės buvo pateiktos Komisijos tarnybų darbiname dokumente dėl veiklos gairių atsižvelgiant į pagrindinių teisių aspektą, išdėstytą Komisijos poveikio vertinimuose (SEC(2011) 567).

⁽¹⁹⁾ Šiuo klausimu taip pat žr. 2011 m. kovo 25 d. EDAPP nuomonę dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl keleivio duomenų įrašo duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais pasiūlymo (2011 m. kovo 25 d. EDAPP nuomonė), dar nepaskelbta Oficialiajame leidinyje, visų pirma 25 dalį.

sprendimo būdai siekiant kuo labiau sumažinti poveikį pagrindinėms teisėms⁽²⁰⁾. Vien tik faktas, kad technologiniai sprendimų būdai yra galimi, nereiškia, kad jie yra būtini ir proporcingi.

16. Jeigu atlikus vertinimą paaiškės, kad reikalingos naujos didelės apimties IT sistemos, projektuojant šias sistemas reikėtų atsižvelgti į privatumo užtikrinimo aspektą. Kontrolieriai turėtų sugebėti įrodyti, kad projektuodami savo sistemas jie ėmėsi atitinkamų priemonių siekdami užtikrinti privatumo reikalavimų laikymąsi. Taip galima riboti naujų priemonių neigiamą poveikį privatumui (arba padidinti teigiamą poveikį). Šiam požiūriui pritarė Komisija⁽²¹⁾. Įgyvendinant privatumo užtikrinimo projektuojant principą tokiose sistemose kaip komunikate minėta atvykimo ir išvykimo sistema, iki minimalaus būtino lygio būtų nustatytos renkamų asmens duomenų ribos, ribojami saugojimo terminai ir tvarkymo metu užtikrinama skaidri duomenų subjektų privatumo apsauga.
17. Be to, taip pat turi būti laikomasi tikslo ribojimo principo. Reikia užkirsti kelią funkcijų iškreipimui. Pvz., komunikate numatyta atnaujinti iniciatyvą, pagal kurią teisėsaugos institucijoms būtų suteikiama prieiga prie Eurodac sistemos⁽²²⁾, o tai, atrodo, patvirtina tendenciją suteikti prieigą prie ES didelės apimties sistemų teisėsaugos tikslais ir verčia susimąstyti, ar nėra viršijamas pradinis sistemos tikslas. Klausimas dėl prieigos prie duomenų bazių suteikimo kitoms institucijoms gali turėti didelį poveikį: vienam konkrečiam tikslui naudojama ir dėl to proporcinga duomenų bazė gali tapti neproporcinga, kai jos naudojimas bus praplėstas ir ji vėliau bus naudojama kitais tikslais⁽²³⁾.
18. Todėl EDAPP ragina, kad prie visų teikiamų (dabartinių ir naujų) pasiūlymų, kuriuose bus numatyti pagrindinės teisės į duomenų apsaugą ribojimai, būtų pridėti aiškūs įrodymai apie jų būtinumą⁽²⁴⁾. Be to, kai manoma, kad reikalingos didelės apimties IT sistemos, jos turėtų būti suprojektuotos tinkamai atsižvelgiant į privatumo užtikrinimo projektuojant principą. Be to, įgyvendintos priemonės turėtų būti reguliariai vertinamos siekiant nustatyti, ar jos vis dar būtinos.

III. KONKREČIOS PASTABOS

Sistema Eurodac

19. Komunikate minima prieiga prie sistemos Eurodac teisėsaugos tikslais, nurodant, kad sistema Eurodac turi ne tik toliau padėti užtikrinti Dublino reglamento veiksmingumą, bet ir „patenkinti kitus teisėtvarkos institucijų poreikius“⁽²⁵⁾.
20. 2008 m. pasiūlyme reformuoti Eurodac reglamentą⁽²⁶⁾ nebuvo nuostatų dėl prieigos teisėsaugos tikslais. Šios nuostatos numatytos Komisijos 2009 m. rugsėjo mėn. pateiktame

⁽²⁰⁾ Dėl poreikio apsvaistyti alternatyvius sprendimo būdus taip pat žr. ETT sprendimą *Schecke* byloje, cituota pirmiau.

⁽²¹⁾ Komisijos komunikatas dėl visapusiško požiūrio į asmens duomenų apsaugą Europos Sąjungoje COM(2010) 609, p. 12. Taip pat žr. 2011 m. sausio 14 d. EDAPP nuomonę dėl Komisijos komunikato, Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui – „Visapusiškas požiūris į asmens duomenų apsaugą Europos Sąjungoje“ (OL C 181, 2011 6 22, p. 1), 108–115 dalys.

⁽²²⁾ Komunikatas, p. 13.

⁽²³⁾ Žr. EDAPP pradžines pastabas dėl sienų paketo, cituota pirmiau, p. 3.

⁽²⁴⁾ Taip pat žr. 2011 m. gegužės 31 d. EDAPP nuomonę dėl Duomenų saugojimo direktyvos (Direktyva 2006/24/EB) taikymo vertinimo ataskaitos, kurią Komisija pateikė Tarybai ir Europos Parlamentui, dar nepaskelbta Oficialiajame leidinyje, taip pat 2011 m. kovo 25 d. EDAPP nuomonę.

⁽²⁵⁾ Komunikatas, p. 13.

⁽²⁶⁾ Pasiūlymas dėl Reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. (.../...) (kurio išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai) (Nauja redakcija), COM(2008) 825.

pasiūlyme⁽²⁷⁾. 2010 m. spalio mėn. Komisija priėmė iš dalies pakeistą pasiūlymą⁽²⁸⁾, kuriame jau nebuvo nuostatų dėl priegios teisėsaugos tikslais, panašiai kaip ir pradiniam pasiūlyme.

21. Savo 2010 m. gruodžio 15 d. nuomonėje dėl sistemos Eurodac EDAPP palankiai įvertino tai, kad joje nenumatyta prieiga teisėsaugos tikslais⁽²⁹⁾, ir priminė, kad toks naudojimas skirtingiems tikslams turi būti pagrįstas svariais sąsajos tarp prieglobsčio prašytojų ir terorizmo ir (arba) sunkaus nusikaltimo įrodymais. Be to, nagrinėjant tokios priegios būtinumą ir proporcingumą, reikia atsižvelgti į pavojingą padėtį, kurioje yra atsidūrę prieglobsčio prašytojai.
22. Eurodac reglamento reforma yra sudėtinė Europos prieglobsčio sistemos, kuri pagal Stokholmo programą turi pradėti veikti iki 2012 m.⁽³⁰⁾, kūrimo dalis. Viena Komisijos nurodytų priežasčių, dėl kurios ji 2010 m. spalio mėn. pasiūlyme neįtraukė priegios teisėsaugos tikslais, buvo ta, kad nenumačius šios prieštaringos priemonės būtų lengviau laiku priimti prieglobsčio paketą⁽³¹⁾. Tai taip pat yra susiję su Didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūros įsteigimu⁽³²⁾.
23. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, ir ankstesnes pastabas EDAPP laikosi nuomonės, kad iki šiol nebuvo pateikti pakankamai aiškūs ir patikimi būtinybės atnaujinti priegios prie sistemos Eurodac teisėsaugos tikslais įrodymai. Tik atlikus naują poveikio vertinimą, kuriame būtų atsižvelgiama į privatumo klausimus, toks atnaujinimas galėtų būti svarstomas. Be to, atnaujinus teisėsaugos institucijų prieigą reikėtų padaryti svarbius duomenų bazės Eurodac pakeitimus siekiant užtikrinti, kad tokia prieiga būtų saugi. Tokio atnaujinimo techninis ir finansinis poveikis taip pat turėtų būti aptarti naujame poveikio vertinime⁽³³⁾.
24. Be to, pasiūlymo atnaujinimas galėtų turėti didelį poveikį viso prieglobsčio paketo tvarkaraščiui. Komisija nenurodo datos, kada turėtų būti pateiktas galimas naujas pasiūlymas; taip pat ji nenurodo, ar prie tokio pasiūlymo būtų pridėtas naujas poveikio vertinimas.

⁽²⁷⁾ Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. (.../...) (kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai) (Nauja redakcija), COM(2009) 342. EDAPP priėmė nuomonę dėl šio pasiūlymo, žr. 2009 m. spalio 7 d. EDAPP nuomonę dėl iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. (.../...) (kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai) ir dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų ir Europolo prašymų lyginti duomenis su Eurodac duomenimis teisėsaugos tikslais (2009 m. spalio 7 d. EDAPP nuomonė) (OL C 92, 2010 4 10, p. 1).

⁽²⁸⁾ Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. (.../...) (kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai) (Nauja redakcija), COM(2010) 555 („COM(2010) 555“). EDAPP priėmė nuomonę dėl šio pasiūlymo, žr. 2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonę, cituotą pirmiau, visų pirma 18–22, 28–33, 51–57 dalis.

⁽²⁹⁾ 2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonė, ypač 12–17 dalys.

⁽³⁰⁾ Europos Vadovų Taryba: Stokholmo programa – Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui, p. 5 (OL C 115, 2010 5 4, p. 1).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, cituotas pirmiau, p. 3.

⁽³²⁾ Ten pat.

⁽³³⁾ Prie 2010 m. spalio mėn. pasiūlymo nebuvo pridėtas poveikio vertinimas. Vietoje to, Komisija pateikė nuorodą į 2009 m. pasiūlymo atliktą poveikio vertinimą, žr. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą – pridedamą prie dokumento „Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl sistemos Eurodac sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (EB) Nr. (.../...) (kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai) ir pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų ir Europolo prašymų lyginti duomenis su Eurodac duomenimis teisėsaugos tikslais“ – poveikio vertinimas, SEC(2009) 936. Taip pat žr. COM(2010) 555, cituota pirmiau, p. 3.

Atvykimo ir išvykimo sistema

25. Komunikate taip pat skelbiama, kad Komunikatas dėl pažangaus sienų valdymo turi būti priimtas 2011 m. rugsėjo mėn. Minėtame komunikate turėtų būti išsamiau aptartos su atvykimo ir išvykimo sistema ir registruotų keliautojų programa susijusios iniciatyvos. Komisija pripažįsta, kad šioms projektams reikėtų „didelių investicijų“, skirtų „griežtiems asmens duomenų apsaugos standartams užtikrinti“⁽³⁴⁾.
26. Atvykimo ir išvykimo sistemos požiūriu Komisija pateisina šią iniciatyvą teigdama, kad „per ilgas buvimas“ yra „pagrindinė neteisėtos imigracijos priežastis ES“⁽³⁵⁾. Vis dėlto komunikate nepaaiškinamas šios sistemos tikslas.
27. „Užsibuvusių asmenų“ skaičiaus sumažinimas iš tikrųjų gali duoti teigiamų rezultatų. EDAPP supranta, kad atvykimo ir išvykimo sistema galėtų atbaigti trečiosios šalies piliečius nuo per ilgo buvimo, jeigu jie žinotų, kad bus automatiškai nustatyti, kai tik baigsis jų vizos galiojimo terminas. Vis dėlto lieka keli neatsakytų klausimai.
28. Iki šiol nėra nuoseklios politikos, susijusios su per ilgo buvimo valstybėse narėse reiškiniu. Sąvoka „per ilgas buvimas“ iš esmės nėra tinkamai apibrėžta; nustatius bendrą sąvokos apibrėžtį būtų žengtas pirmas žingsnis aiškaus šio klausimo supratimo link⁽³⁶⁾.
29. Be to, visi iki šiol turimi skaičiai yra apytiksliai⁽³⁷⁾. Siekiant pagrįstai įvertinti būtinumą reikėtų išaiškinti problemos mastą.
30. Perspėjimai pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 96 straipsnį yra galiojanti priemonė, padedanti užkirsti kelią konkrečių asmenų atvykimui į Šengeno teritoriją. Šie perspėjimai gali būti naudojami siekiant sustabdyti žinomų „užsibuvusių asmenų“ pakartotinį atvykimą⁽³⁸⁾. Naujausiame komunikate Komisija ragino valstybes nares kuo labiau pasinaudoti šia galimybe⁽³⁹⁾. Tai reiškia, kad neišnaudojamos visos šios priemonės teikiamos galimybės.
31. Atvykimo ir išvykimo sistema taip pat tikriausiai būtų pagrįsta biometriniais duomenimis. Nors EDAPP pripažįsta galimą biometrinių duomenų naudojimo naudą, jis taip pat yra priverstas nurodyti jų trūkumus. Bet koks biometrinių duomenų naudojimas turi būti neatsiejamas nuo griežtų apsaugos priemonių ir naudojant šiuos duomenis turėtų būti atsižvelgiama į klaidos pavojų⁽⁴⁰⁾. Šiuo atveju EDAPP ragina nustatyti būtinus kriterijus, pvz., biometrinių duomenų patikimumas, tikslinis biometrinių duomenų poveikio vertinimas, tikslumo ir atsarginė procedūra, susijusius su biometrinių duomenų naudojimu⁽⁴¹⁾. Be to, tam tikra gyventojų dalis neturi pirštų atspaudų, kuriuos tokia sistema galėtų

⁽³⁴⁾ Komunikatas, p. 10.

⁽³⁵⁾ Komunikatas, p. 10.

⁽³⁶⁾ Taip pat reikėtų paaiškinti, kokios išimtys, – pvz., dėl medicininių arba humanitarinių priežasčių – būtų taikomos.

⁽³⁷⁾ Žr. pirmiau cituotos 2010 m. rugsėjo 30 d. EDAPP nuomonės 52–56 dalis.

⁽³⁸⁾ Žr. 2008 m. kovo 3 d. EDAPP pradinės pastabas, cituota pirmiau, p. 4.

⁽³⁹⁾ Komisijos komunikatas: Metinė prieglobsčio ataskaita, COM(2011) 291, p. 9.

⁽⁴⁰⁾ Žr., pvz., 2006 m. spalio 16 d. EDAPP nuomonę dėl pakeisto pasiūlymo dėl Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1030/2002, nustatantį vienodą leidimų apsigyventi trečiųjų valstybių piliečiams formą (OL C 320, 2006 12 28, p. 21); taip pat žr. 29 straipsnio darbo grupės nuomonę Nr. 3/2007 dėl pasiūlymo Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio diplomatinėms atstovybėms ir konsulinėms įstaigoms skirtas Bendrąsias konsulines instrukcijas dėl vizų atsižvelgiant į biometrinių duomenų įdiegimą, įskaitant nuostatas dėl prašymų išduoti vizą priėmimo ir nagrinėjimo organizavimo (COM(2006) 269 galutinis), 2007 m. kovo 1 d. WP134.

⁽⁴¹⁾ Žr., pvz., 2005 m. spalio 19 d. EDAPP nuomonę dėl pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo, pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (...) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (OL C 91, 2006 4 19, p. 38); ir „Visapusiškesnės duomenų, įskaitant biometrinius duomenis, apsaugos Europoje link – Europos požiūris“, 12-oji konferencija – Biometrinių duomenų institutas Australijoje, Sidnėjus, 2011 m. gegužės 26 d.: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

nuskaityti⁽⁴²⁾. Jeigu atvykimo ir išvykimo sistemoje bus naudojami biometriniai duomenys, joje turėtų būti numatytos šiems keliautojams skirtos atsarginės procedūros⁽⁴³⁾.

32. EDAPP taip pat norėtų atkreipti dėmesį į panašią JAV sistemą – US-VISIT (Jungtinių Valstijų lankytojų ir imigrantų statuso rodiklio technologija). Pagal US-VISIT daugumai trečiųjų šalių piliečių nustatoma pareiga pateikti biometrinius duomenis atvykstant į JAV teritoriją. Šios sistemos „išvykimo“ dalis vis dar kuriama. 2009 m. atlikti du šios sistemos dalies biometrinių duomenų rinkimo bandymai⁽⁴⁴⁾. Vidaus saugumo departamentas pripažino, kad šių bandymų rezultatai buvo „pervertinti dėl sistemos ribojimų tais atvejais, kai ADIS įrašai neatspindėjo atnaujinto keliautojo statuso dėl vėliausių pokyčių arba pratęsto statuso galiojimo termino“⁽⁴⁵⁾. Per bandymus pagal kelis stebimųjų sąrašus taip pat buvo tikrinami keliautojai; tačiau „nė vienas iš [...] per ilgo buvimo atvejų nebūtų padėjęs užkirsti kelio išvykimui“⁽⁴⁶⁾. Vidaus saugumo departamentas US-VISIT atvykimo komponentui kurti iš viso išleido 1,3 mlrd. USD⁽⁴⁷⁾. Todėl verta susimąstyti, ar atvykimo ir išvykimo sistema yra ekonomiškai veiksminga priemonė „per ilgo buvimo“ atvejams sumažinti.
33. Trumpai tariant, nėra visiškai aiškus nei tokios sistemos tikslas, nei tai, kokia būtų jos struktūra ir kaip ji būtų įgyvendinama. Kalbant apie veiksmų poreikį, nėra aiškos pagrindinės sąvokos „per ilgą buvimą“ apibrėžties; todėl nėra patikimos statistikos dėl problemos masto. Kalbant apie veiksmus, kurių reikia imtis, praktikoje galiojančios priemonės, skirtos užkirsti kelią žinomiems „užsibuvusiems asmenims“ pakartotinai atvykti, tikriausiai nėra naudojamos tokia apimtimi, kokia turėtų; be to, kyla klausimų dėl atvykimo ir išvykimo sistemos biometrinių duomenų komponento. Atsižvelgiant į šios sistemos galimybes ir kainą, JAV patirtis rodo, kad atvykimo ir išvykimo sistemos įgyvendinimas kainuos brangiai. Šie aspektai kelia abejonių dėl atvykimo ir išvykimo sistemos būtinumo ir ekonominio veiksmingumo.

Registruotų keliautojų programa

34. Komunikate taip pat minimas registruotų keliautojų programos sukūrimas. Nėra visiškai aišku, kokia būtų šios sistemos papildoma nauda, palyginti su, pvz., ilgą laiką galiojančių daugkartinių vizų naudojimu. Tikslinės grupės būtų tokios pačios (dažni keliautojai). Faktas, kad tokios vizos vis dar išduodamos „nenoriai“⁽⁴⁸⁾ pats savaime negali būti laikomas priežastimi vietoje to siūlyti naujas priemones, kai galiojančios priemonės – jeigu būtų visiškai panaudojamos – leistų pasiekti tokius pačius tikslus. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirmiau, EDAPP nėra visiškai įsitikinęs, kad ši sistema iš tikrųjų yra būtina.
35. Be to, komunikate pateikiama sąžiningų (lot. *bona fide*) keliautojų sąvoka (11 psl.), kuri iš esmės susijusi su registruotų keliautojų programa. Skaitant tokią formuluotę netiesiogiai galima būtų suprasti, kad sukuriamas nesąžiningų (lot. *mala fide*) keliautojų klasė. Sąžiningais keliautojais būtų laikomi tik tokie keliautojai, kurie imtųsi papildomų priemonių, prisijungtų prie registruotų keliautojų programos ir

⁽⁴²⁾ Taip, pvz., gali būti dėl ligos, negalios, sužalojimų ir nudegimų. Taip pat atrodo, kad yra nemažai žemės ūkyje ir statybų sektoriuje dirbančių asmenų, kurių pirštų atspaudai yra sugadinti ir jų nuskaityti neįmanoma. Taip pat žr. 2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonę, cituota pirmiau, 19 dalis.

⁽⁴³⁾ Dėl panašių pastabų, susijusių su sistema Eurodac – žr. 2010 m. gruodžio 15 d. EDAPP nuomonės 18–25 dalis.

⁽⁴⁴⁾ Viename iš bandymams atrinktų oro uostų per 35 bandymų veiklos dienas, per kurias nustatyta 90 įtariamo per ilgą buvimo atvejų, buvo patirta 393 410 USD išlaidų. Per antrąjį tuo pat metu atliktą bandymą nustatyti 44 įtariamo per ilgą buvimo atvejai, šiuo atveju išlaidos siekė 77 501 USD. Į šias išlaidas neįtrauktos išvykimo dalies kūrimo išlaidos. Dėl šių bandymų vertinimo žr.: JAV vyriausybės audito tarnyba: US-VISIT pavyzdiniai vertinimai suteikia ribotą supratimą apie išvykimo oro transportu galimybes, 2010 m. rugpjūčio mėn., GAO-10-860, galima rasti internete: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (JAV vyriausybės audito tarnyba: US-VISIT pavyzdiniai vertinimai).

⁽⁴⁵⁾ Parengta JAV vyriausybės audito tarnyboje: US-VISIT pavyzdiniai vertinimai, p. 72.

⁽⁴⁶⁾ JAV vyriausybės audito tarnyba: US-VISIT pavyzdiniai vertinimai, p. 72.

⁽⁴⁷⁾ Žr. 2008 m. kovo 3 d. EDAPP pradinės pastabas, cituota pirmiau, p. 4.

⁽⁴⁸⁾ Komunikatas, p. 11.

pateiktų papildomos asmeninės informacijos. Užuoat taikius išankstinę prielaidą, kad keliautojai iš esmės atvyksta į Sąjungą sąžiningai, išskyrus atvejus, kai dėl konkrečių įrodymų kyla įtarimas, keliautojai patys turėtų įrodyti savo sąžiningumą pateikdami papildomos informacijos apie save, net jeigu nėra jokių įrodymų apie jų nesąžiningumą. Tai reiškia, kad paskelbdami sąžiningais tik kai kuriuos keliautojus, tie, kurie nenori pateikti papildomos informacijos, iš esmės bus pripažinti esantys nesąžiningi keliautojai, nors toks atsisakymas pateikti papildomos informacijos gali būti visiškai pagrįstas, pvz., kai retai keliaujama⁽⁴⁹⁾.

Frontex ir agentūrų bendradarbiavimas

36. Komunikate raginama, kad „glaudžiai bendradarbiautų agentūros“, t. y. Europolas, Frontex ir nacionalinės muitinės ir policijos institucijos ir šis bendradarbiavimas, visų pirma tarp sienų kontrolės ir muitinės institucijų, laikomas „svarbiu“⁽⁵⁰⁾. Šis bendradarbiavimas bus stiprinamas 2012 m. teikiant pasiūlymus dėl geriausios patirties pavyzdžių. Komisija taip pat praneša apie pasiūlymą dėl įstatymo galią turinčio akto, kuris bus pateiktas 2011 m. Sienų stebėjimą vykdančioms valstybių narių institucijoms jis suteiks galimybę „dalytis operatyvine informacija ir bendradarbiauti tarpusavyje bei su Frontex“⁽⁵¹⁾. Galiausiai pasiūlymas atnaujinti Frontex teisinę sistemą, kad „ji taptų veiksmingesnė, kalbant apie pajėgumus vykdyti veiksmus“, šiuo metu yra svarstomas Taryboje ir Europos Parlamente⁽⁵²⁾.
37. Siekiant duomenų apsaugos požiūriu užtikrinti nuoseklumą ir sukurti papildomos naudos, atitinkamos teisės aktų nuostatos dėl galimų bendradarbiavimo susitarimų sudarymo ir Frontex bei agentūrų, su kuriomis ji bendradarbiaus, keitimosi asmens duomenimis, turėtų būti išsamios ir nuoseklios, kad būtų užtikrintas visapusiškas įstaigų tarpusavio bendradarbiavimas, susijęs su duomenų apsaugos taisyklėmis.
38. EDAPP dar kartą pakartoja savo nuomonėje dėl pasiūlymo reformuoti Frontex reglamentą⁽⁵³⁾ iškeltus klausimus, visų pirma poreikį nustatyti aiškų asmens duomenų tvarkymo teisinį pagrindą. Jeigu Frontex bus suteikti įgaliojimai keistis asmens duomenimis, juose turėtų būti numatytos griežtos ir aiškos nuostatos dėl duomenų subjekto teisių, taip pat kitų apsaugos priemonių. Bet kokia nuostata, leidžianti Frontex tvarkyti ir (arba) keistis asmens duomenimis, turėtų būti tiksli ir aiškiai aprašyta.

Eurosur

39. Komisija taip pat praneša 2011 m. gruodžio mėn. pateiksianti pasiūlymą dėl įstatymo galią turinčio akto, skirto Europos sienų stebėjimo sistemos (Eurosur) taikymo sričiai, tikslui ir techninei ir operatyvinei sistemai nustatyti⁽⁵⁴⁾. Šiuo pasiūlymu turėtų būti užtikrinamas „platesnis šiuolaikinių technologijų naudojimas prie sausumos ir jūrų sienų“⁽⁵⁵⁾, taip pat keitimasis operatyvine informacija apie incidentus⁽⁵⁶⁾. Tai taip pat susiję su Frontex, nes Komisija planuoja pateikti kitą pasiūlymą, kuriuo sienų stebėjimo veiklą vykdančioms valstybių narių institucijoms bus leidžiama dalytis operatyvine informacija viena su kita ir su Frontex⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Taip pat žr. 2008 m. kovo 3 d. EDAPP pradinės pastabas, cituota pirmiau.

⁽⁵⁰⁾ Komunikatas, p. 10.

⁽⁵¹⁾ Komunikatas, p. 8.

⁽⁵²⁾ Komunikatas, p. 8.

⁽⁵³⁾ 2010 m. gegužės 17 d. EDAPP nuomonė dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą (Frontex), dar nepaskelbtas Oficialiajame leidinyje, taip pat žr. pirmiau cituotos 2010 m. gruodžio 17 d. EDAPP nuomonės 48–51 dalis.

⁽⁵⁴⁾ Komunikatas, p. 18.

⁽⁵⁵⁾ Komunikatas, p. 7.

⁽⁵⁶⁾ Komunikatas, p. 8.

⁽⁵⁷⁾ Komunikatas, p. 8.

40. Nėra aišku, ar tai būtų susiję su asmens duomenų tvarkymu, ir jei taip, tai koku mastu ⁽⁵⁸⁾. EDAPP ragina Komisiją paaiškinti šiuos klausimus būsimuose pasiūlymuose.

Europos sienų apsaugos pareigūnų sistema

41. Komunikate minima, kad turėtų būti apsvaistyta Europos sienų apsaugos pareigūnų sistemos galimybė. Iš teksto nėra aišku, kaip ši sistema galėtų atrodyti. Pagal tekstą tai „nebūtinai“ ⁽⁵⁹⁾ turi būti centrinė administravimo sistema, tačiau paliekama atvira galimybė tokią sistemą sukurti. Jeigu bus nuspręsta nekurti centrinės administravimo sistemos, Komisija siūlo, kad – be kita ko – turės būti pagerinti „bendri pajėgumai“ ir „praktinis bendradarbiavimas“ ⁽⁶⁰⁾.
42. Neaišku, ar tuo siekiama geriau įgyvendinti turimas priemones, ar tai reiškia, kad bus pateikti nauji, dar neskelbti, pasiūlymai. Atsižvelgiant į tai, kad „praktiškai bendradarbiaujant“ turėtų būti keičiamasi asmens duomenimis (toks keitimasis būtinai turėtų būti teisiškai pagrįstas), tai reiktų tiksliai aptarti būsimuose pasiūlymuose, jeigu projektas bus toliau įgyvendinamas.

IV. IŠVADA IR REKOMENDACIJOS

43. Atsižvelgdamas į Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, EDAPP primena apie būtinumo ir proporcingumo reikalavimą visuose (dabartiniuose ir naujuose) pasiūlymuose, kuriais pažeidžiamos pagrindinės teisės į privatumą ir duomenų apsaugą. Kiekvieno pasiūlymo atveju būtinumas turėtų būti įrodomas atliekant poveikio privatumui vertinimą.
44. Siūlant ir projektuojant naujas didelės apimties IT sistemas turi būti laikomasi privatumo užtikrinimo projektuojant principo ir tikslo ribojimo principo.
45. EDAPP ragina, kad visais atvejais naudojant biometrinius duomenis būtų taikomos griežtos apsaugos priemonės ir atsarginės procedūros asmenų, kurie negali būti įtraukti į biometrinių duomenų sistemą, atžvilgiu. Apskritai, turėtų būti nustatytos būtinos biometrinių duomenų naudojimo sąlygos.
46. Be to, EDAPP ragina Komisiją paaiškinti šioje nuomonėje minimų jos pasiūlymų taikymo sritį ir turinį. Tai taikytina paskelbtiems pasiūlymams dėl įstatymo galią turinčių aktų, susijusių su atvykimo ir išvykimo sistema, registruotų keliautojų programa, Eurosur, Frontex ir agentūrų bendradarbiavimu, taip pat Komunikatui dėl pažangaus sienų valdymo ir Europos sienų apsaugos pareigūnų sistemos tyrimui.
47. Jis taip pat prašo Komisijos neatnaujinti pasiūlymo dėl prieigos prie Eurodac sistemos teisėsaugos tikslais, jeigu naujame poveikio vertinime nebūtų aiškiai įrodytas pasiūlymo, susijusio su techninio ir finansinio poveikio sistemai, būtinumas.
48. EDAPP atidžiai stebės šiuos pokyčius ir prireikus pateiks papildomas pastabas. Su juo galima toliau konsultuotis geranoriškai bendradarbiaujant.

Priimta Briuselyje 2011 m. liepos 7 d.

Peter HUSTINX

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas

⁽⁵⁸⁾ Taip pat žr. pirmiau cituotos 2010 m. gruodžio 17 d. EDAPP nuomonės 46–47 dalis, kuriose šis klausimas jau aptartas. Šioje nuomonėje taip pat aptariamas iki šiol neišspręstas klausimas dėl numatomų ryšių tarp Frontex ir Eurosur pobūdžio.

⁽⁵⁹⁾ Komunikatas, p. 7.

⁽⁶⁰⁾ Komunikatas, p. 7.