

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonės dėl reglamento, kuriuo sukuriama atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), pasiūlymo ir reglamento, kuriuo sukuriama Registruotų keliautojų programa (RKP), pasiūlymo santrauka

(Visą šios nuomonės tekstą anglų, prancūzų ir vokiečių kalbomis galima rasti EDAPP interneto svetainėje <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Įvadas

I.1. Konsultacijos su EDAPP

- 2013 m. vasario 28 d. Komisija priėmė šiuos pasiūlymus (toliau – pasiūlymai):
 - Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas kertančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenys, pasiūlymą (toliau – AIS pasiūlymas) ⁽¹⁾,
 - Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama Registruotų keliautojų programa (RKP), pasiūlymą (toliau – RKP pasiūlymas) ⁽²⁾,
 - Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl atvykimo ir išvykimo sistemos (AIS) ir Registruotų keliautojų programos (RKP) naudojimo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 562/2006, pasiūlymą (toliau – pasiūlymas dėl pakeitimų) ⁽³⁾.
- Tą pačią dieną pasiūlymai buvo nusiųsti EDAPP konsultacijai. Prieš priimant pasiūlymus, EDAPP suteikta galimybė pateikti Komisijai neoficialias pastabas.
- EDAPP palankiai vertina tai, kad į AIS pasiūlymo ir RKP pasiūlymo preambules pateikta nuoroda į konsultacijas su EDAPP.

I.2. Aplinkybės

- 2008 m. Komisijos komunikate „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ pasiūlytos naujos priemonės dėl Europos sienų valdymo ateityje, įskaitant atvykimo ir išvykimo sistemą (toliau – AIS), trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo datų elektroninio registravimo ir registruotos keliautojų programos, kuria siekiama palengvinti sienos kirtimą *bona fide* keliautojams (toliau – RKP). Šiame komunikate taip pat apsvairstyta galimybė sukurti elektroninio kelionės leidimo sistemą (EKLS), kuria naudotųsi trečiosios šalies piliečiai, kuriems netaikomas vizų reikalavimas.
- Šiems pasiūlymams 2009 m. priimtoje Stokholmo programoje ⁽⁴⁾ pritarė Europos Vadovų Taryba. Tačiau savo 2011 m. komunikate dėl pažangaus sienų valdymo Komisija ⁽⁵⁾ nurodė, kad šiuo metu reikėtų atmesti galimybę sukurti EKLS, nes „galimas poveikis didinant valstybių narių saugumą nebūtų pakankama priežastis tokiu mastu rinkti asmens duomenis ar pateisinti finansines sąnaudas ir poveikį tarptautiniams santykiams“ ⁽⁶⁾. Komisija taip pat pranešė, kad ji ketina per pirmąjį 2012 m. pusmetį pateikti pasiūlymus dėl AIS ir RKP.
- Vėliau, 2011 m. birželio mėn., Europos Vadovų Taryba prašė sparčiau dirbti pažangaus sienų valdymo srityje ir ragino sukurti AIS ir RKP ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 95 final.

⁽²⁾ COM(2013) 97 final.

⁽³⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁴⁾ „Atvira ir saugi Europa piliečių labai ir saugumui“ (OL C 115, 2010 5 4, p. 1).

⁽⁵⁾ 2011 m. spalio 25 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Pažangus sienų valdymas. Galimybės ir perspektyvos“ (COM(2011) 680 final).

⁽⁶⁾ Komisijos komunikatas dėl pažangaus sienų valdymo, minėtas pirmiau, p. 7.

⁽⁷⁾ Dok. EUCO 23/11.

7. 29 straipsnio darbo grupė, prieš priimant pasiūlymus, taip pat pateikė pastabas dėl Komisijos komunikato dėl pažangaus sienų valdymo. Šios pastabos išdėstytos Komisijos narei C. Malmström skirtame 2012 m. birželio 12 d. rašte ⁽¹⁾. Visai neseniai, 2013 m. birželio 6 d., darbo grupė priėmė nuomonę, kurioje abejojama pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio reikalingumu ⁽²⁾.

8. Šioje nuomonėje remiamasi išdėstytomis pozicijomis, ankstesne EDAPP nuomone ⁽³⁾ dėl 2011 m. Komisijos komunikato dėl migracijos ⁽⁴⁾ ir EDAPP preliminariomis pastabomis ⁽⁵⁾ dėl trijų komunikatų dėl sienų valdymo (2008 m.) ⁽⁶⁾. Šioje nuomonėje taip pat naudojamos EDAPP apskritojo stalo diskusijų dėl pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkiniu ir poveikio duomenų apsaugai rezultatai ⁽⁷⁾.

I.3. Pasiūlymų tikslas

9. AIS pasiūlymo 4 straipsnyje nurodytas AIS tikslas. Pasiūlymu siekiama gerinti ES išorės sienų valdymą ir kovą su neteisėta migracija, įgyvendinti integruoto sienų valdymo politiką, taip pat skatinti sienos apsaugos ir imigracijos institucijų bendradarbiavimą bei tarpusavio konsultacijas. Jame numatyta sistema, kuri padėtų:

- a) gerinti patikrinimus išorės sienos kirtimo punktuose ir kovoti su neteisėta imigracija;
- b) apskaičiuoti trečiųjų šalių piliečių, kuriems leista trumpai pabūti, leidžiamo buvimo trukmę ir prižiūrėti šios trukmės apskaičiuojamo procesą;
- c) nustatyti asmenų, kurie gali neatitikti ar nebeatitikti atvykimo į valstybių narių teritoriją arba buvimo joje sąlygų, tapatybę;
- d) suteikti galimybę valstybių narių nacionalinėms institucijoms nustatyti užsibuvusių asmenų tapatybę ir imtis tinkamų priemonių;
- e) rinkti trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo statistinius duomenis siekiant atlikti analizę.

10. Naudodamiesi sistema, sienos apsaugos pareigūnai ir keliautojai galėtų greitai gauti tikslią informaciją, o tai padėtų stebėti leidžiamą trečiųjų šalių piliečių buvimą. Ji pakeistų dabartinę lėtą ir nepatikimą neautomatizuotą pasų antspaudavimo tvarką ir padėtų užtikrinti veiksmingesnį sienų valdymą ⁽⁸⁾.

11. Joje laikomi biometriniai duomenys turėtų padėti nustatyti asmenų, neatitinkančių atvykimo į ES arba buvimo joje sąlygų, tapatybę, visų pirma tais atvejais, kai asmuo neturi tapatybės dokumentų. Be to, AIS padėtų sužinoti tikslią informaciją apie keliautojų srautus ir užsibuvusių asmenų skaičių, o tai sudarytų sąlygas formuoti įrodymais pagrįstą politiką, pvz., dėl vizos reikalavimų. 4 straipsnyje nurodyta statistika naudojama būtent įrodymais pagrįstos politikos formavimo tikslais.

⁽¹⁾ Pagal Direktyvą 95/46/EB įsteigtą 29 straipsnio darbo grupę sudaro po vieną kiekvienos nacionalinės duomenų apsaugos institucijos atstovą, EDAPP ir Europos Komisijos atstovus. Tai yra nepriklausoma patariamoji institucija. Darbo grupės 2012 m. birželio 12 d. raštą dėl pažangaus sienų valdymo, skirtą Cecilijai Malmström, galima rasti adresu: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ 29 straipsnio darbo grupės nuomonė Nr. 05/2013 dėl pažangaus sienų valdymo. Nuomonę galima rasti adresu: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ 2011 m. liepos 7 d. EDAPP nuomonę galima rasti adresu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_EN.pdf

⁽⁴⁾ 2011 m. gegužės 4 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl migracijos (COM(2011) 248/3).

⁽⁵⁾ 2008 m. kovo 3 d. EDAPP preliminarios pastabos galima rasti adresu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Komisijos komunikatai Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ (COM(2008) 69 final); „Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas“ (COM(2008) 68 final) ir „FRONTEX agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaita“ (COM(2008) 67 final).

⁽⁷⁾ 2013 m. balandžio 10 d. Briuselyje įvykusios EDAPP apskritojo stalo diskusijos dėl pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio ir poveikio duomenų apsaugai. Diskusijų vieta: EDAPP pastatas, Rue Montoyer 30, Briuselis. Santrauką galima rasti adresu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁸⁾ Žr. AIS pasiūlymo aiškinamąjį memorandumą.

12. AIS pagrindu būtų kuriama RKP, kurios tikslas – palengvinti sienų kirtimą dažnai keliaujantiems iš anksto įvertintiems trečiųjų šalių keliautojams. Registruoti keliautojai turėtų atpažinties raktą, kuriame būtų unikalus identifikatorius ir kuris atvykstant ir išvykstant būtų nuskaitymas pasienyje prie automatizuotų vartų. Atpažinties rakto duomenys, pirštų atspaudai ir, jei taikoma, vizos įklijos numeris turėtų būti palyginami su atitinkamais duomenimis centriniame registre ir kitose duomenų bazėse. Jeigu visi patikrinimai atliekami sėkmingai, keliautojui būtų leidžiama praeiti per automatizuotus vartus. Kilus klausimams, keliautojui padėtų sienos apsaugos pareigūnas.

13. Galiausiai pasiūlymo dėl pakeitimų tikslas – pritaikyti Reglamentą (EB) Nr. 562/2006, nustatantį taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (toliau – Šengeno sienų kodeksas), prie naujų AIS ir RKP pasiūlymų.

I.4. Šios nuomonės aplinkybės ir struktūra

14. Projektas, kuriuo siekiama sukurti elektroninę sistemą, padedančią kontroliuoti atvykimą į ES teritoriją ir išvykimą iš jos, nėra naujas. Keliuose šioje nuomonėje minėtuose Komisijos komunikatuose jau aptarti šiuo metu nagrinėjamų pasiūlymų įgyvendinimo būdai. Todėl pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinys turėtų būti vertinamas atsižvelgiant būtent į šias aplinkybes. Visų pirma reikia atsižvelgti į toliau nurodytus aspektus.

15. Stokholmo programoje vertinama poreikį tobulinti Europos keitimosi informacija modelį, Komisija vadovavosi strateginiu požiūriu, pagrįstu dabartinių priemonių įvertinimu. Tai, be kita ko, turėtų būti pagrįsta griežta duomenų apsaugos tvarka, taip pat tikslinga duomenų rinkimo schema ir įvairių priemonių racionalizavimu, įskaitant veiklos plano, skirto didelės apimties IT sistemoms, patvirtinimą. Stokholmo programoje primenamas poreikis užtikrinti įvairių informacijos priemonių įgyvendinimo ir valdymo nuoseklumą, pvz., įgyvendinant asmens duomenų apsaugos strategijas ir sukuriant veiklos planą, skirtą didelės apimties IT sistemoms ⁽¹⁾.

16. Be to, atsižvelgiant į didelės apimties IT sistemų, pvz., Eurodac ⁽²⁾, VIS ⁽³⁾ ir SIS II ⁽⁴⁾, naudojimą, tolesnį plėtojimą ir įgyvendinimą, ypač reikalinga visapusiška analizė. Pažangaus sienų valdymo schema yra papildoma priemonė, skirta dideliems asmens duomenų, susijusių su sienų kontrole, kiekiams rinkti. Ši visuotinė požiūri neseniai patvirtino TVR taryba, kuri pabrėžė poreikį atsižvelgti į su SIS įgyvendinimu susijusią patirtį, visų pirma nurodydama išlaidų padidėjimą ⁽⁵⁾. EDAPP taip pat pareiškė, kad atsižvelgiant į beveik neribotas galimybes, kurias suteikia naujos technologijos, „Europos informacijos modelio negalima sukurti remiantis techniniais motyvais“. Informacija turėtų būti tvarkoma tik remiantis konkrečiais saugumo poreikiais ⁽⁶⁾.

17. AIS ir RKP analizė duomenų apsaugos požiūriu turi būti atliekama atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją ⁽⁷⁾ (toliau – chartija), ypač į jos 7 ir 8 straipsnius. 7 straipsnyje, kuris panašus į Europos žmogaus teisių konvencijos ⁽⁸⁾ (EŽTK) 8 straipsnį, numatyta visuotinė teisė į tai, kad būtų gerbiamas asmens privatus ir šeimos gyvenimas, ir užtikrinama asmens apsauga nuo valdžios institucijų

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

⁽²⁾ Žr. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 603/2013 dėl Eurodac sistemos pirštų atspaudams lyginti sukūrimo siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (ES) Nr. 604/2013, 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 valstybių narių teisės saugos institucijų bei Europolo teisės saugos tikslais teikiamų prašymų palyginti duomenis su Eurodac sistemos duomenimis ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011, kuriuo įsteigiama Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra (OL L 180, 2013 6 29, p. 1).

⁽³⁾ Žr. 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apskaitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) (OL L 218, 2008 8 13, p. 60).

⁽⁴⁾ Žr. 2006 m. gruodžio 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (SIS II) (OL L 381, 2006 12 28, p. 4).

⁽⁵⁾ Žr. 2013 m. kovo 28 d. Tarybos dokumentą Nr. 8018/13, pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas dėl pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginiam komitetui / Mišriam komitetui (ES ir Islandija bei Lichtenšteinas ir Norvegija bei Šveicarija), <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

⁽⁶⁾ 2009 m. liepos 10 d. EDAPP nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai „Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė piliečių labui“ (OL C 276, 2009 11 17, p. 8).

⁽⁷⁾ OL C 83, 2010 3 30, p. 389.

⁽⁸⁾ Europos Taryba, ETS Nr. 5, 1950 11 4.

įsikišimo, o chartijos 8 straipsnyje nustatyta asmens teisė į tai, kad jo asmens duomenys būtų tvarkomi tik tam tikromis konkrečiomis sąlygomis. Šiuose straipsniuose įtvirtinti požiūriai yra skirtingi ir vienas kitą papildantys. Pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinys bus vertinamas atsižvelgiant į šiuos du aspektus.

18. Šioje nuomonėje ypač daug dėmesio skiriama AIS pasiūlymui, kuris yra labai svarbus privatumo ir duomenų apsaugos požiūriu. Nuomonę sudaro:

- II skirsnis, kuriame iš esmės įvertinama atvykimo ir išvykimo sistema (šiam skirsnyje daugiausia dėmesio skiriama sistemos atitiktis chartijos 7 ir 8 straipsniams),
- III skirsnis, kuriame pateikiamos pastabos dėl konkretesnių AIS nuostatų, susijusių su biometrinių duomenų tvarkymu ir teisėsaugos institucijų prieiga prie šių duomenų,
- IV skirsnis, kuriame pateikiamos pastabos dėl kitų AIS keliamų klausimų,
- V skirsnis, kuriame daugiausia dėmesio skiriama RKP,
- VI skirsnis, kuriame aptariamas papildomų duomenų apsaugos priemonių poreikis,
- VII skirsnis, kuriame pateikiamos išvados.

VII. Išvados

102. Pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio tikslas – sukurti didelės apimties IT sistemas, kurios papildytų veikiančius sienų kontrolės mechanizmus. Šios sistemos teisėtumą reikia vertinti atsižvelgiant į chartijos principus, visų pirma 7 straipsnį dėl teisės į privatumą ir šeimos gyvenimą ir 8 straipsnį dėl asmens duomenų apsaugos. Atliekant tokį vertinimą turi būti siekiama įvertinti ne tik dėl naujos sistemos atsirandančius pagrindinių teisių suvaržymus, bet ir pasiūlymuose numatytas duomenų apsaugos priemones.

103. Šiuo atžvilgiu EDAPP patvirtina, kad dėl AIS sistemos yra suvaržoma teisė į privatumą ir šeimos gyvenimą. Nors EDAPP teigiamai vertina pasiūlymuose nustatytas apsaugos priemones ir pripažįsta Komisijos pastangas šioje srityje, jis daro išvadą, kad būtina spręsti esminį klausimą, t. y. svarbiausia pagrįsti sistemos išlaidų veiksmingumą, o jis yra susijęs ne tik su finansinėmis išlaidomis, bet ir su pagrindinėmis teisėmis, kurias reikia vertinti atsižvelgiant į pasaulinį jau veikiančių sistemų ir sienų kontrolės politikos kontekstą.

104. Dėl AIS EDAPP teikia šias rekomendacijas:

- Sistemos būtinumas ir proporcingumas atsižvelgiant į chartijos 7 straipsnį galėtų būti įrodomas tik nustačius aiškią Europos politiką dėl užsibuvusių asmenų valdymo. Be to, sistemą reikėtų vertinti turint omenyje pasaulinį veikiančių didelės apimties IT sistemų kontekstą.
- Duomenų apsaugos principai, atsižvelgiant į 8 straipsnį, turėtų būti patikslinti taip:
 - tikslai turėtų būti riboti, o dėl sistemos struktūros neturėtų būti pašalinamos galimybės ateityje įvertinti bet kokią galimą teisėsaugos institucijų prieigą prie AIS duomenų,
 - duomenų subjektų teisės, visų pirma teisė gauti informaciją ir galimybės pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis, turėtų būti sustiprintos; įgyvendinant šį principą reikėtų atsižvelgti į tai, kad būtina užtikrinti konkrečias apsaugos priemones, susijusias su automatizuotu sprendimų priėmimu apskaičiuojant buvimo laikotarpį,
 - siekiant užtikrinti, kad duomenų subjektai įgyvendintų savo teises atitinkamoje institucijoje, priežiūros veiksmai turėtų būti papildyti aiškiu kompetencijos paskirstymu nacionaliniu lygmeniu,
 - biometriniai duomenys turėtų būti naudojami atlikus tikslinį poveikio vertinimą ir, kai tai būtina, tokie duomenys turėtų būti tvarkomi užtikrinant konkrečias apsaugos priemones, susijusias su pateikiamais duomenimis, tinkamu tikslumo lygiu ir atsargine procedūra. Be to, EDAPP labai abejoja dėl 10 pirštų atspaudų rinkimo, užuot rinkus dviejų arba keturių pirštų atspaudus, kurių bet kurio atveju pakaktų patikrinimui atlikti,

- turėtų būti pagrindžiamos priežastys, dėl kurių, grąžinant trečiosios šalies piliečius, AIS duomenis būtina perduoti trečiosioms šalims.

105. Nors RKP nekelia tokių pačių esminių klausimų dėl pagrindinių teisių suvaržymo kaip AIS, EDAPP vis tiek ragina teisės aktų leidėjus atkreipti dėmesį į šiuos aspektus:

- pripažįstamas savanoriškas sistemos pobūdis, tačiau sutikimas gali būti laikomas teisėtu pagrindu tvarkyti duomenis tik tuomet, jeigu jis buvo duotas laisvai, tai reiškia, kad RKP neturėtų tapti vienintele pagrįsta alternatyva sprendžiant ilgų eilių ir administracinės naštos problemas,
- turėtų būti užkirstas kelias diskriminacijos rizikai: dauguma keliautojų, kurie nekeliauja taip dažnai, kad jiems būtų taikomi registracijos reikalavimai arba kurių pirštų atspaudai nėra įskaitomi, neturėtų būti automatiškai priskiriami didesnės rizikos keliautojų kategorijai,
- patikrinimo procesas, po kurio atliekama registracija, turėtų būti pagrįstas atrankia prieiga prie aiškiai nurodytų duomenų bazių.

106. Dėl saugumo aspektų EDAPP mano, kad siekiant įvertinti riziką ir nustatyti pavojingiausias jos rūšis, turėtų būti parengtas AIS ir RKP veiklos tęstinumo planas ir informacijos saugumo rizikos valdymo tvarka. Be to, turėtų būti numatyta, kad agentūra ir valstybės narės glaudžiai bendradarbiauja.

Priimta Briuselyje 2013 m. liepos 18 d.

Peter HUSTINX

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas
