

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно съобщението на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите — Съобщение относно миграцията

(2012/С 34/02)

ЕВРОПЕЙСКИЯ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 16 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално членове 7 и 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, и по-специално член 41 от него ⁽²⁾,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 4 май 2011 г. Комисията издаде Съобщение относно миграцията ⁽³⁾ („съобщението“). ЕНОЗД представя настоящото становище по своя инициатива в съответствие с член 41 от Регламент (ЕО) № 45/2001.
2. Преди приемането на съобщението не беше проведена консултация с ЕНОЗД. Това е жалко, тъй като изразяването на мнение на по-ранен етап щеше да спомогне за отстраняване на някои от проблемите, описани в настоящото становище.

Цели и обхват на съобщението

3. Целта на съобщението е наскорошните и бъдещите предложения за политика да се поставят в рамка, при която се вземат предвид всички уместни аспекти на миграцията, и се избягва „краткосрочен подход, който се ограничава с граничен контрол, без да се вземат предвид дългосрочните проблеми“ ⁽⁴⁾. То е изготвено най-вече като отговор на случващите се понастоящем събития в Северна Африка, по-специално конфликта в Либия.
4. С оглед да се направи това съобщението е насочено към хуманитарната помощ, управлението на границите, визите, предоставянето на убежище, икономическата нужда от имиграция и интеграция. В него се правят препратки към редица законодателни предложения, някои от които са нови, а други вече бяха внесени за разглеждане. Много от тези предложения са насочени към управлението на границите, което представлява важна част от съобщението. Някои от тях включват мащабна обработка на лични данни.
5. Съобщението е първо от редица съобщения и предложения, които ще бъдат изготвени в близко бъдеще, всяко от които доразвива конкретни аспекти, посочени в настоящото съобщение. В този контекст в заключенията на Европейския съвет от 23—24 юни 2011 г. ⁽⁵⁾ се посочва, че „усилията ще се засилят и чрез бързо напредване на работата по „интелигентните граници“, така че да се гарантира прилагането на нови технологии за посрещането на предизвикателствата, свързани с граничния

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 248 окончателен.

⁽⁴⁾ Съобщение, стр. 3.

⁽⁵⁾ Заключения на Европейския съвет от 23—24 юни 2011 г., EUCO 23/11.

контрол. По-специално следва да се въведе входно-изходна система и програма за регистрация на пътници. Европейският съвет също така приветства постигнатото споразумение относно агенцията за оперативното управление на широкомащабни ИТ системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие“.

Цел на становището на ЕНОЗД

6. Макар че въпросите, свързани със защитата на данни, не са централни за съобщението, в него все пак се споменават няколко инициативи и предложения в областта на управлението на границите, например входно-изходната система и програмата за регистрация на пътници, които ще окажат съществено въздействие върху основното право на защита на данните. В този контекст в съобщението се подчертава, че граничният контрол допринася в значителна степен за борбата срещу престъпността и се прави препратка към Стратегията за вътрешна сигурност, представена от Комисията през 2010 г. ⁽⁶⁾.
7. Много от посочените предложения и инициативи ще бъдат доразвити по-подробно в бъдеще; поради това настоящото съобщение осигурява възможност да се изкаже мнение по тези инициативи на ранен етап. За тези инициативи, които вече бяха внесени за разглеждане, например предложението за регламент за изменение на регламента за Frontex ⁽⁷⁾, това осигурява възможност да се повторят някои от най-важните забележки, които бяха направени при предишни случаи в очакване на окончателното приемане на предложението от страна на Съвета и Европейския парламент.
8. Целта на настоящото становище не е да се анализират всички обхванати области на политика и всички посочени предложения в съобщението, а да се:
 - разгледат някои принципи и понятия за защита на данните, например ограничение на целта, необходимост, пропорционалност и „защита на личния живот още при проектирането“, които следва да се вземат под внимание при практическото прилагане на подхода, описан в съобщението,
 - обсъдят конкретните мерки, предложени в съобщението, от гледна точка на защитата на данните и да се осигурят съвети още на този етап как да се гарантира подходящо зачитане на основните права, и по-специално правото на защита на личните данни.
9. За тази цел становището е разделено на две основни части. В първата част се разглежда общият подход в съобщението и се проучват някои аспекти на съобщението в хоризонтален план, например нуждата от оценка и последствията от основните права за проектирането на ИТ системи. Втората част съдържа целенасочени коментари относно конкретни предложения и инициативи ⁽⁸⁾.

II. ОБЩИ КОМЕНТАРИ

Подход на Комисията

10. ЕНОЗД приветства целта на Комисията да избегне „краткосрочен подход, който се ограничава с граничен контрол, без да се вземат предвид дългосрочните проблеми“ ⁽⁹⁾. Цялостният и ефективният подход към миграцията не може да се състои единствено от граничен контрол, а трябва да интегрира и други аспекти.

⁽⁶⁾ Съобщение на Комисията относно Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа, COM(2010) 673.

⁽⁷⁾ Предложение за регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex), COM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Настоящото становище по-специално се основава на и допълва становището на ЕНОЗД от 17 декември 2010 г. относно съобщението „Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие“ („становище на ЕНОЗД от 17 декември 2010 г.“) (ОВ С 101, 1.4.2011 г., стр. 6); становището на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г. относно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ („становище на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г.“) (ОВ С 101, 1.4.2011 г., стр. 14); становището на ЕНОЗД от 30 септември 2010 г. относно съобщението „Преглед на управлението на информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието“ („становище на ЕНОЗД от 30 септември 2010 г.“) (ОВ С 355, 29.12.2010 г., стр. 16); и предварителните забележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г. относно пакета от мерки за границите („предварителни забележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г.“), достъпни на уебсайта на ЕНОЗД.

⁽⁹⁾ Съобщение, стр. 3.

11. При такъв цялостен подход трябва да се зачитат основните права на мигрантите и бежанците, включително тяхното право на защита на данните. Това е още по-важно поради факта, че тези групи често се оказват в уязвимо положение.
12. В този контекст в съобщението се посочва, че двойната цел на Съюза трябва да бъде запазване на високи равнища на сигурност, като същевременно се опрости преминаването през границите за „тези, които следва да бъдат допуснати, при пълно зачитане на основните им права“⁽¹⁰⁾. Тази формулировка би могла да създаде впечатление, че няма нужда да се зачитат основните права на лицата, които — поради различни причини — не следва да бъдат допуснати. Според ЕНОЗД е очевидно, че техните права не включват непременно правото да се установят на територията на ЕС, като в такъв случай трябва да се предприемат подходящи ответни действия, например операции по връщане, но винаги трябва да се зачитат основните права.
13. Отбелязва се, че от гледна точка на управлението на границите в съобщението се препоръчва подход, който е базиран в голяма степен на използването на технологии. Наред с други неща в него се подкрепя увеличаването на надзора по границите (виж предвижданата Европейска система за наблюдение на границите Eurosur)⁽¹¹⁾. Освен това в него се предвижда проучване на евентуалното създаване на нови, широкомащабни ИТ системи за обработка на информацията относно пътниците (входно-изходна система и програма за регистрация на пътници)⁽¹²⁾. На последно място в него се подкрепя разширяването на съществуващите системи, така че да се обхванат нови потребители (т.е. за „Евродак“)⁽¹³⁾. Тази насоченост към технологиите отразява общата тенденция през последните години.

Оценка на съществуващите инструменти преди предлагане на нови инструменти и теста за необходимост

14. ЕНОЗД многократно подчерта, че съществуващите инструменти следва да се оценят преди да се предлагат нови инструменти⁽¹⁴⁾. В този контекст ЕНОЗД припомня съдебната практика на Европейския съд по правата на човека⁽¹⁵⁾ и Съда на Европейския съюз⁽¹⁶⁾ и в тази връзка изтъква, че намесата в правото на неприкосновеност на личния живот трябва да отговаря на стандарта за необходимост в едно демократично общество и да спазва принципа на пропорционалност. Понятието за необходимост предполага по-голяма тежест на доказване само от това намесата да е „от полза“⁽¹⁷⁾. Това предполага, че всички уместни предложения трябва да се придружават от ясно доказателство за тяхната необходимост и пропорционалност.
15. Такова доказателство следва да се осигури от оценка на въздействието по отношение на неприкосновеността на личния живот⁽¹⁸⁾ въз основа на достатъчно доказателства⁽¹⁹⁾. Не е достатъчно изборителното използване на статистически данни и изчисления. ЕНОЗД осъзнава, че събирането на надеждна информация относно явления като незаконната миграция е трудно; при все това в тези оценки

⁽¹⁰⁾ Съобщение, стр. 7.

⁽¹¹⁾ Съобщение, стр. 7—8. Виж също така точки 42—44 от настоящото становище.

⁽¹²⁾ Съобщение, стр. 10.

⁽¹³⁾ Съобщение, стр. 14.

⁽¹⁴⁾ Виж становището на ЕНОЗД от 30 септември 2010 г., цитирано по-горе; виж също така предварителните забележки на ЕНОЗД относно пакета от мерки за границите, цитирани по-горе. В това отношение ЕНОЗД приветства усилията, положени от екипа за картографиране на информационни проекти в контекста на работата по европейския модел за обмен на информация. При все това обхващат на тази дейност следва да се разшири и бъдещата работа в тази област трябва да е с по-широкообхватна перспектива.

⁽¹⁵⁾ Виж например решение на Европейския съд по правата на човека по дело *S. и Marper/Обединено кралство*, № 30562/04 и № 30566/04, подбрани за публикуване в *Recueil des arrêts et décisions*.

⁽¹⁶⁾ Например съединени дела C-92/09 и C-93/09, *Volker und Markus Schecke u Hartmut Eifert/Land Hessen* [2010 г.], все още не публикувани в Сборника на Съда („Schecke“).

⁽¹⁷⁾ Редица решения след решението на Европейския съд по правата на човека по дело *Handyside/Обединено кралство*, № 5493/72, серия А, номер 24, точка 48.

⁽¹⁸⁾ Те биха могли да бъдат под формата на отделна оценка за въздействието по отношение на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните или да бъдат включени в общата оценка на въздействието. В настоящите насоки относно оценките на въздействието (Европейска комисия, „Насоки за оценка на въздействието“, SEC(2009) 92) не се предвижда отделна оценка на въздействието по отношение на въздействие върху основните права, например защитата на данните; тези аспекти следва да се включат в общата оценка на въздействието. Същевременно при следване на съобщението на Комисията относно стратегията за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз (COM(2010) 573) бяха изготвени допълнителни насоки под формата на работен документ на службите на Комисията относно оперативни насоки за вземане под внимание на основните права в оценките на въздействието на Комисията (SEC(2011) 567).

⁽¹⁹⁾ По тази тема виж също така становището на ЕНОЗД от 25 март 2011 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления („становище на ЕНОЗД от 25 март 2011 г.“), все още не публикувано в ОВ, по-специално точка 25.

на въздействието трябва също така да се проучат алтернативни решения на проблемите, пред които сме изправени, така че да се намали до минимум въздействието върху основните права⁽²⁰⁾. Фактът, че технологичните решения са осъществими, сам по себе си не означава, че те са необходими и пропорционални.

16. Ако дадена оценка доведе до заключението, че са необходими нови, широкомащабни ИТ системи, понятието за „защита на личния живот още при проектирането“ трябва да се вземе под внимание при тяхното проектиране. Администраторите трябва да са в състояние да демонстрират, че са били взети подходящи мерки за гарантиране, че при проектирането на техните системи са спазени изискванията за неприкосновеност на личния живот. Това може да ограничи отрицателното въздействие на новите мерки върху неприкосновеността на личния живот (или да увеличи положителното въздействие). Този подход беше одобрен от Комисията⁽²¹⁾. Спазването на „защита на личния живот още при проектирането“ в контекста на системи като входно-изходната система, посочена в съобщението, би довело до ограничаване на събирането на лични данни до необходимия минимум, ограничаване на периодите за съхранение на лични данни и преобразуването на обработката в лесен за разбиране и прозрачен процес за субектите на данни.
17. Освен това трябва се спазва принципът на ограничение на целта. Трябва да се избегне „изместването на функции“. Например в съобщението се предвижда повторно въвеждане на инициативата да се предостави достъп на правоприлагащите агенции до „Евродак“⁽²²⁾, което изглежда потвърждава тенденция да се предоставя достъп на правоприлагащите органи до широкомащабни системи на ЕС и се подвига въпросът за разширяването на оригиналната цел на системата. Предоставянето на достъп на допълнителни органи до базите данни е въпрос, който може да окаже сериозно въздействие: дадена база данни, считана за пропорционална, когато се използва за една конкретна цел, може да стане непропорционална, когато използването ѝ впоследствие се разшири и до други цели⁽²³⁾.
18. В съответствие с това ЕНОЗД призовава всички (настоящи и нови) предложения, които включват ограничаване на основното право на защита на данните, да бъдат придружавани от ясно доказателство за необходимостта от тях⁽²⁴⁾. Освен това, когато бъде счетено, че са необходими широкомащабни ИТ системи, те следва да се проектират с необходимото зачитане на принципа за „защита на личния живот още при проектирането“. В допълнение прилаганите мерки следва редовно да се оценяват, за да се установи дали все още са необходими.

III. КОНКРЕТНИ ЗАБЕЛЕЖКИ

„Евродак“

19. В съобщението се прави препратка към достъпа на правоприлагащи органи до „Евродак“, като се заявява, че, освен да продължи да подпомага ефикасността на „Дъблинската система“, „Евродак“ също така трябва да „посреща другите нужди на правоприлагащите органи“⁽²⁵⁾.
20. В предложението от декември 2008 г. за реформиране на регламента за „Евродак“⁽²⁶⁾ не се съдържат разпоредби за достъп на правоприлагащите органи. Те бяха включени в предложението, представено от

⁽²⁰⁾ По отношение на необходимостта да се проучат алтернативни решения виж също решението на Съда по делото *Schecke*, цитирано по-горе.

⁽²¹⁾ Съобщение на Комисията „Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“, COM(2010) 609, стр. 12. Виж също така становището на ЕНОЗД от 14 януари 2011 г. относно съобщението на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите, озаглавено — „Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“ (ОВ С 181, 22.6.2011 г., стр. 1), точки 108—115.

⁽²²⁾ Съобщение, стр. 14.

⁽²³⁾ Виж предварителните забележки на ЕНОЗД относно пакета от мерки за границите, цитирани по-горе, стр. 3.

⁽²⁴⁾ Виж също така становището на ЕНОЗД от 31 май 2011 г. относно доклада на Комисията до Съвета и Европейския парламент за оценка на директивата за запазване на данни (Директива 2006/24/ЕО), все още непубликувано в ОВ, както и становището на ЕНОЗД от 25 март 2011 г.

⁽²⁵⁾ Съобщение, стр. 14.

⁽²⁶⁾ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство) (преработена версия), COM(2008) 825.

Комисията през септември 2009 г.⁽²⁷⁾ През октомври 2010 г. Комисията прие изменено предложение⁽²⁸⁾, което не включваше разпоредби за достъп на правоприлагащите органи, подобно на първоначалното предложение.

21. В своето становище от 15 декември 2010 г. относно „Евродак“ ЕНОЗД приветства отпадането на достъпа на правоприлагащите органи⁽²⁹⁾, като припомни, че такова използване за различна цел трябва да се основава на значителни доказателства за връзка между молбите за предоставяне на убежище и тероризма и/или тежките престъпления. Освен това нестабилното положение на търсещите убежище лица трябва да се вземе предвид при анализа на необходимостта от и пропорционалността на такъв достъп.
22. Реформирането на регламента за „Евродак“ е част от създаването на европейска система за убежище, която съгласно Стокхолмската програма следва да се създаде до 2012 г.⁽³⁰⁾ Една от причините, които Комисията даде за отпадането на достъпа на правоприлагащите органи в предложението от октомври 2010 г., беше, че ако тази противоречива мярка не бъде включена, това би могло да улесни навременното приемане на пакета от мерки в областта на убежището⁽³¹⁾. Това е свързано и със създаването на агенцията за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието⁽³²⁾.
23. На този фон и в контекста на предишните забележки позицията на ЕНОЗД е, че досега не са представени достатъчни, ясни и надеждни доказателства за необходимостта от повторното въвеждане на достъпа на правоприлагащите органи до „Евродак“. Такова повторно въвеждане би могло евентуално да се обмисли едва след като бъде извършена нова оценка на въздействието, при която се вземат под внимание въпросите, свързани с неприкосновеността на личния живот. Освен това включването на достъпа на правоприлагащите органи би изисквало съществени промени на базата данни „Евродак“ с оглед тя да се приспособи към такъв достъп по сигурен начин. Техническите и финансовите последици също трябва да се разгледат в нова оценка на въздействието⁽³³⁾.
24. В допълнение повторното въвеждане на предложението може да окаже съществено въздействие върху определянето на правилния момент за пакета от мерки в областта на убежището като цяло. Комисията не посочва дата, на която следва да се представи евентуално ново предложение, нито споменава дали това предложение би било придружено от нова оценка на въздействието.

⁽²⁷⁾ Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство) (преработена версия), COM(2009) 342. ЕНОЗД изготви становище по това предложение, виж становището на ЕНОЗД от 7 октомври 2009 г. относно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство) и относно предложението за решение на Съвета относно исканията за сравняване с данни, съхранявани в Евродак, от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането („становище на ЕНОЗД от 7 октомври 2009 г.“) (ОВ С 92, 10.4.2010 г., стр. 1).

⁽²⁸⁾ Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство) (преработена версия), COM(2010) 555 („COM(2010) 555“). ЕНОЗД изготви становище по това предложение, виж становището на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г., цитирано по-горе, по-специално точки 18—22, 28—33, 51—57.

⁽²⁹⁾ Становище на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г., по-специално точки 12—17.

⁽³⁰⁾ Европейски съвет: Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, стр. 5 (ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, цитиран по-горе, стр. 3.

⁽³²⁾ Ibid.

⁽³³⁾ Предложението от октомври 2010 г. не бе придружено от оценка на въздействието. Вместо това Комисията се позова на оценката на въздействието, извършена за предложението от 2009 г., виж работен документ на службите на Комисията — Придружаващ документ към измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № (.../...) (за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство) (преработена версия) и относно предложението за решение на Съвета относно исканията за сравняване с данни, съхранявани в Евродак, от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането — Оценка на въздействието, SEC(2009) 936. Виж също COM(2010) 555, цитирано по-горе, стр. 3.

Входно-изходна система

25. В съобщението също така се обявява, че през септември 2011 г. ще бъде представено съобщение за „интелигентни граници“. Предполага се, че в това съобщение ще бъдат доразвити инициативите за входно-изходна система и програма за регистрация на пътници. Комисията признава, че тези проекти ще изискват „значителни инвестиции“ с оглед да се осигурят „стандартни от високо равнище за защита на личните данни“⁽³⁴⁾.
26. Що се отнася до входно-изходната система, Комисията обосновава тази инициатива, като заявява, че „пресрочването на престоя“ е „основният източник на незаконна имиграция в ЕС“⁽³⁵⁾. В съобщението не се предоставя друго обяснение на целта на тази система освен горепосоченото.
27. Намалването на броя на лицата, които пресрочват своя престой в ЕС, определено може да доведе до положителни ефекти. ЕНОЗД разбира, че наличието на входно-изходна система би могло да възпре гражданите на трети страни да пресрочат своя престой, ако знаят, че има голяма вероятност да бъдат идентифицирани автоматично след изтичане на тяхната виза. При все това остават няколко въпроса.
28. Към настоящия момент няма съгласувана политика във връзка с пресрочването на престой в държавите-членки. Понятието „пресрочване на престоя“ като цяло не е добре определено; достигането до общо определение на този термин би било необходима първа стъпка към по-ясното разбиране на проблема⁽³⁶⁾.
29. Освен това всички налични цифри досега остават приблизителни изчисления⁽³⁷⁾. Измерението на проблем трябва да се изясни като предварително условие за мотивирана оценка на необходимостта.
30. Подаването на сигнали по член 96 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген е съществуваща понастоящем мярка, с която може да се попречи на конкретни лица да влязат в Шенгенското пространство. Тези сигнали могат да се използват, за да се предотврати повторното влизане на лица, за които е установено, че са пресрочили своя престой⁽³⁸⁾. В скорошно съобщение Комисията призова държавите-членки да използват тази възможност във възможно най-голяма степен⁽³⁹⁾. Това предполага, че понастоящем не се използва пълният потенциал на мярката.
31. Входно-изходната система вероятно също ще разчита на биометрични данни. Макар че ЕНОЗД признава евентуалните ползи от използването на биометрични данни, той е длъжен да изтъкне тяхната слабост. Всяко използване на биометрични данни трябва да се придружава от строги предпазни мерки и трябва да се взема предвид рискът от грешка⁽⁴⁰⁾. В този контекст ЕНОЗД насърчава изготвянето на набор от минимални критерии, свързани с използването на биометрични данни, например надеждност на биометричните данни, целенасочена оценка на въздействието на биометричните данни, точност и аварийна процедура⁽⁴¹⁾. Освен това определена част от засегнатото население не разполага с дактилоскопични

⁽³⁴⁾ Съобщение, стр. 10.

⁽³⁵⁾ Съобщение, стр. 10.

⁽³⁶⁾ Освен това трябва да се изясни кои изключения ще се прилагат — например поради медицински или хуманитарни причини.

⁽³⁷⁾ Виж становището на ЕНОЗД от 30 септември 2010 г., цитирано по-горе, точки 52—56.

⁽³⁸⁾ Виж предварителните забележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г., цитирани по-горе, стр. 4.

⁽³⁹⁾ Съобщение на Комисията: Годишен доклад относно имиграцията и убежището, COM(2011) 291, стр. 9.

⁽⁴⁰⁾ Виж например становището на ЕНОЗД от 16 октомври 2006 г. относно промененото предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ С 320, 28.12.2006 г., стр. 21); виж също така Становище № 3/2007 на Работната група за защита на личните данни по член 29 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Общите консулски инструкции относно визите за дипломатически и консулски представители, във връзка с въвеждането на биометрични данни, включително разпоредби за организиране на приемането и обработването на заявления за визи (COM(2006) 269 окончателен), WP134 от 1 март 2007 г.

⁽⁴¹⁾ Виж например становището на ЕНОЗД от 19 октомври 2005 г. относно предложението за решение на Съвета за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II), предложението за регламент на Европейския парламент и Съвета за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (...) (ОВ С 91, 19.4.2006 г., стр. 38); и „Към по-всеобхватна защита на данните в Европа, включително биометричните данни — европейска перспектива“, 12-та конференция — Австралийски институт за биометрични данни, Сидни, 26 май 2011 г.: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

отпечатъци, които биха могли да се разпознаят от такава система ⁽⁴²⁾. Ако входно-изходната система следва да включва биометрични данни, тя трябва да включва аварийни процедури за тези пътници ⁽⁴³⁾.

32. ЕНОЗД също така би искал да насочи вниманието към опита във връзка с US-VISIT (технология на САЩ за показатели на статут на посетители и имигранти), подобна система в САЩ. В съответствие с US-VISIT повечето граждани на трети страни са длъжни да предоставят биометрични данни при влизане на територията на САЩ. „Изходната“ част на тази система все още се разработва. През 2009 г. бяха проведени две пилотни изпитвания за събиране на биометрични данни за тази част от системата ⁽⁴⁴⁾. Министерството на вътрешната сигурност призна, че резултатите от тези изпитвания бяха „преувеличени поради системните ограничения, свързани със случаи, в които записите в системата ADIS не отразяват актуалния статут на пътника поради скоршна промяна или удължаване на статута“ ⁽⁴⁵⁾. При тези изпитвания пътниците бяха проучени и във връзка с няколко списъка за наблюдение; при все това „нито един [...] положителен резултат не би могъл да предотврати напускане на страната“ ⁽⁴⁶⁾. Министерството на вътрешната сигурност изразходва общо около 1,3 млрд. USD за разработването на входния компонент на US-VISIT ⁽⁴⁷⁾. Това повдига въпроса дали една входно-изходна система е рентабилна мярка за намаляване на пресрочването на престоя.
33. Накратко, нито целта на такава система, нито начина, по който би била проектирана и въведена в експлоатация, не са достатъчно ясни. Що се отнася до нуждата от действия, няма ясно определение на централния термин „пресрочване на престой“; в съответствие с това няма надеждни статистически данни относно размера на проблема. Що се отнася до действието, което следва да се предприеме, въведените понастоящем инструменти за предотвратяване на повторното влизане на лица, за които е известно, че са пресрочили своя престой, вероятно не се използват в степен, в която следва да се използват; освен това биометричният компонент на входно-изходната система повдига някои въпроси. Що се отнася до осъществимостта и разходите за тази система, опитът на САЩ подсказва, че изграждането на входно-изходна система ще е скъпо. Тези точки водят до съмнения относно необходимостта и разходната ефективност на входно-изходната система.

Програма за регистрация на пътници

34. В съобщението също така се посочва въвеждането на програма за регистрация на пътници. Не става съвсем ясно каква ще бъде добавената стойност на тази система в сравнение например с използването на многократна виза с дълъг период на валидност. Целевите групи ще бъдат същите (редовно пътуващи лица). Фактът, че все още има „колебание“ ⁽⁴⁸⁾ да се издават такива визи, сам по себе си не може да служи като основание вместо това да се предлагат нови мерки, когато въведените понастоящем мерки — ако се използват в пълна степен — биха позволили постигане на същите цели. В контекста на горепосоченото ЕНОЗД не е напълно убеден, че системата действително е необходима.
35. Освен това в съобщението се посочва понятието „добросъвестни пътници“ (страница 11), най-вече във връзка с програмата за регистрация на пътници. Тази формулировка би могла да създаде впечатлението, че се създава и категория на „недобросъвестни пътници“. Само пътниците, които предприемат допълнителни стъпки, вписват се в програмата за регистрация на пътници и предоставят допълнителна лична информация, ще се считат за „добросъвестни“. Отправното предположение вече няма да бъде, че по принцип трябва да се счита, че пътниците влизат на територията на Съюза добросъвестно, освен ако

⁽⁴²⁾ Това може да се дължи например на болест, увреждане, рани и изгаряния. Освен това изглежда, че дактилоскопичните отпечатъци на лица, заети в земеделието и строителството могат в немалък брой случаи да бъдат увредени до степен, в която стават нечетими. Виж също така становището на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г., цитирано по-горе, точка 19.

⁽⁴³⁾ За подобни забележки в контекста на „Евродак“ виж становището на ЕНОЗД от 15 декември 2010 г., точки 18—25.

⁽⁴⁴⁾ В едно от летищата, избрани за изпитване, за операции по изпитване в продължение на 35 дни бяха изразходвани 393 410 USD като разходи и разноси за труд, като тези операции доведоха до 90 случая на подозрения за пресрочване на престоя. При второ изпитване по същото време бяха установени 44 случая на подозрения при разходи в размер на 77 501 USD. Тези стойности не включват разходите за разработка. За оценка на тези изпитвания виж: Правителствена служба на САЩ за отчетност: Пилотните оценки на US-VISIT не водят до пълна представа за вариантите за напускане на страната по въздуха, август 2010 г., GAO-10-860, достъпно на: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> („US GAO: пилотни оценки на US-VISIT“).

⁽⁴⁵⁾ Възпроизведено в US GAO: пилотни оценки на US-VISIT, стр. 72.

⁽⁴⁶⁾ US GAO: пилотни оценки на US-VISIT, стр. 72.

⁽⁴⁷⁾ Виж предварителните забележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г., цитирани по-горе, стр. 4.

⁽⁴⁸⁾ Съобщение, стр. 11.

конкретно доказателство доведе до съмнения, а че пътниците ще трябва сами да се оневиняват, като предоставят допълнителна информация, дори при отсъствие на доказателства. Това предполага, че, чрез обявяването само на някои пътници за „добросъвестни“, пътниците, които не желаят да предоставят допълнителна информация, *de facto* ще бъдат сметнати за „недобросъвестни“, макар че този отказ да се предостави допълнителна информация може да произтича от законни причини, например ако този пътник не пътува често ⁽⁴⁹⁾.

Frontex и междуведомствено сътрудничество

36. В съобщението се призовава за „тясното междуведомствено сътрудничество“ между Европол, Frontex и националните митнически и полицейски органи, за което се счита, че е от „съществено значение“, особено между органите за гранична охрана и митническите органи ⁽⁵⁰⁾. Това сътрудничество ще бъде подкрепено от предложения за най-добри практики, които ще бъдат представени през 2012 г. Комисията също така обявява, че през 2011 г. ще представи законодателно предложение, което позволява на агенциите в държави-членки, които извършват гранично наблюдение, да „обменят оперативна информация и да си сътрудничат с Frontex и помежду си“ ⁽⁵¹⁾. На последно място понастоящем в Съвета и Европейския парламент се обсъжда предложението за актуализиране на правната рамка на Frontex, така че да е „по-ефективна по отношение на своя оперативен капацитет“ ⁽⁵²⁾.
37. С оглед да се гарантира последователност и да се създаде добавена стойност от гледна точка на защитата на данните, съответните разпоредби в правните основания за сключване на евентуални споразумения за сътрудничество и обмен на лични данни между Frontex и агенциите, с които ще си сътрудничи, трябва да са съгласувани и последователни, за да се гарантира пълно сътрудничество между органите във връзка с правилата за защита на данните.
38. В допълнение ЕНОЗД отново изтъква точките, повдигнати в неговото становище относно предложението за реформиране на регламента за Frontex ⁽⁵³⁾, и по-специално нуждата от ясно правно основание за обработка на лични данни. Ако Frontex получи мандат за обмен на лични данни, той следва да включва строги и ясни разпоредби относно правата на субектите на данни, както и други предпазни мерки. Всички разпоредби, които позволяват на Frontex да обработва и/или обменя лични данни, следва да са прецизни и ясно описани.

Eurosur

39. Комисията също така обявява, че през декември 2011 г. ще представи законодателно предложение за определяне на целите, обхвата и техническата и оперативната рамка на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur) ⁽⁵⁴⁾. Идеята на това предложение е да гарантира „по-широко използване на съвременните технологии по сухопътните и морските граници“ ⁽⁵⁵⁾, както и обмен на оперативна информация за инциденти ⁽⁵⁶⁾. Това е свързано и с Frontex, тъй като Комисията планира да представи друго предложение, което позволява на органите на държавите-членки, които извършват гранично наблюдение, да обменят оперативна информация и да си сътрудничат с Frontex и помежду си ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Виж също така предварителните забележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г., цитирани по-горе.

⁽⁵⁰⁾ Съобщение, стр. 10.

⁽⁵¹⁾ Съобщение, стр. 8.

⁽⁵²⁾ Съобщение, стр. 8.

⁽⁵³⁾ Становище на ЕНОЗД от 17 май 2010 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex), все още непубликувано в ОВ, виж също така становището на ЕНОЗД от 17 декември 2010 г., цитирано по-горе, точки 48—51.

⁽⁵⁴⁾ Съобщение, стр. 18.

⁽⁵⁵⁾ Съобщение, стр. 7.

⁽⁵⁶⁾ Съобщение, стр. 8.

⁽⁵⁷⁾ Съобщение, стр. 8.

40. Все още не е ясно дали и в каква степен това ще включва обработка на лични данни⁽⁵⁸⁾. ЕНОЗД призовава Комисията да изясни тези въпроси в бъдещите предложения.

Европейска система от гранични служители

41. Комисията споменава, че следва да се проучи осъществимостта на европейска система от гранични служители. От текста не става ясно какво ще представлява тази система. В съответствие с текста това не означава да бъде „непременно“⁽⁵⁹⁾ създадена централизирана администрация, което все пак оставя възможността да стане точно така. Ако не бъде създадена централна администрация, Комисията предлага — наред с други неща — да бъдат подобвени „споделени капацитети“ и „практическо сътрудничество“⁽⁶⁰⁾.
42. Не става ясно дали целта следва да бъде подобряване на прилагането на настоящите мерки или се загатва за нови, все още необявени предложения. Предвид факта, че „практическото сътрудничество“ вероятно би включвало обмен на лични данни, което по необходимост трябва да се основава на конкретно правно основание, това следва да се посочи в бъдещите предложения, ако бъде взето решение за осъществяване на проекта.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

43. В съответствие с установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека ЕНОЗД припомня изискването за необходимост и пропорционалност на всички (настоящи и нови) предложения, които засягат основните права на неприкосновеност на личния живот и защитата на данните. Необходимостта от всяко предложение трябва да се демонстрира чрез оценка на въздействието по отношение на неприкосновеността на личния живот.
44. Принципът за „защита на личния живот още при проектирането“ и принципът за ограничение на целта трябва да се спазват при предлагането и проектирането на нови, широкомащабни ИТ системи.
45. ЕНОЗД призовава всяко използване на биометрични данни да се придружава от строги предпазни мерки и аварийни процедури за лицата, които не могат да се включат в системата. В по-общ смисъл следва да се установят минимални условия за използването на биометрични данни.
46. Освен това ЕНОЗД призовава Комисията да изясни обхвата и съдържанието на своите предложения, посочени в настоящото становище. Това се отнася и за обявените законодателни предложения, свързани с входно-изходната система, програмата за регистрация на пътници, Eurosur, Frontex и междуведомственото сътрудничеството, както и съобщението за „интелигентни граници“ и проучването на европейска система от гранични служители.
47. ЕНОЗД също така призовава Комисията да не въвежда повторно предложението за достъп на право-прилагащите органи до „Евродак“, освен ако нова оценка на въздействието ясно покаже необходимостта от предложението, като в нея се включат техническите и финансовите отражения за системата.
48. ЕНОЗД ще следи отблизо тези развития и ще изготви допълнителни забележки, когато е подходящо. Той остава на разположение за допълнителни консултации в духа на доброто сътрудничество.

Съставено в Брюксел на 7 юли 2011 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните

⁽⁵⁸⁾ Виж също така становището на ЕНОЗД от 17 декември 2010 г., цитирано по-горе, точки 46—47, в което вече беше разгледан този въпрос. В това становище се разглежда и нерешения към настоящия момент въпрос по отношение на естеството на предвиждания връзки между Frontex и Eurosur.

⁽⁵⁹⁾ Съобщение, стр. 7.

⁽⁶⁰⁾ Съобщение, стр. 7.