

Γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων επί της ανακοίνωσης της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη μετανάστευση

(2012/C 34/02)

Ο ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 16,

Έχοντας υπόψη τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως τα άρθρα 7 και 8,

Έχοντας υπόψη την οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 1995, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών ⁽¹⁾,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, και ιδίως το άρθρο 41 ⁽²⁾,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ:

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 4 Μαΐου 2011, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για τη μετανάστευση ⁽³⁾ (στο εξής: «ανακοίνωση»). Ο ΕΕΠΔ συνέταξε την παρούσα γνωμοδότηση με δική του πρωτοβουλία, σύμφωνα με το άρθρο 41 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001.
2. Ο ΕΕΠΔ δεν κλήθηκε να μετάσχει σε διαβούλευση σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσης της ανακοίνωσης, δράττεται δε της ευκαιρίας να εκφράσει τη λύπη του για το γεγονός αυτό, καθόσον η υποβολή παρατηρήσεων σε προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας θα μπορούσε να συμβάλει στην αντιμετώπιση ορισμένων από τα ζητήματα που εκτίθενται στην παρούσα γνωμοδότηση.

Στόχοι και πεδίο εφαρμογής της ανακοίνωσης

3. Ο στόχος της ανακοίνωσης είναι να τεθούν οι πρόσφατες και μελλοντικές προτάσεις πολιτικής σε ένα πλαίσιο που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές πτυχές της μετανάστευσης και να αποφευχθεί «μια βραχυπρόθεσμη προσέγγιση, περιορισμένη σε συνοριακό έλεγχο χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα μακροχρόνια ζητήματα» ⁽⁴⁾. Τη σύνταξη της επέβαλαν κυρίως λόγοι σχετικοί με τα πρόσφατα γεγονότα στη βόρεια Αφρική, ιδίως δε την ένοπλη σύρραξη στη Λιβύη.
4. Για να επιτύχει τον στόχο της, η ανακοίνωση διαλαμβάνει περί ζητημάτων ανθρωπιστικής βοήθειας, διαχείρισης των συνόρων, θεωρήσεων, ασύλου, οικονομικής ανάγκης που ωθεί στη μετανάστευση και ένταξης των μεταναστών. Παραπέμπει σε αρκετές νομοθετικές προτάσεις, εκ των οποίων ορισμένες είναι νέες και άλλες έχουν ήδη υποβληθεί. Πολλές από αυτές τις προτάσεις εστιάζουν στο πρόβλημα της διαχείρισης των συνόρων, το οποίο διεξέρχεται διά μακρών η ανακοίνωση. Εξάλλου, ορισμένες από τις εν λόγω προτάσεις συνεπάγονται μεγάλης κλίμακας επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
5. Η ανακοίνωση είναι η πρώτη μιας σειράς ανακοινώσεων και προτάσεων που αναμένεται να εκδοθούν στο εγγύς μέλλον, έκαστη δε εξ αυτών θα εξειδικεύει συγκεκριμένες πτυχές του περιεχομένου της παρούσας ανακοίνωσης. Στο πλαίσιο αυτό, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23-24 Ιουνίου 2011 ⁽⁵⁾ αναφέρουν ότι «Οι προσπάθειες αυτές θα ενισχυθούν επίσης με την ταχεία προώθηση των εργασιών για τα “έξυπνα σύνορα”, ώστε να διασφαλισθεί ότι θα αξιοποιηθούν οι νέες τεχνολογίες στην αντιμετώπιση των προκλήσεων στους συνοριακούς ελέγχους. Ειδικότερα, θα πρέπει να εισαχθεί ένα σύστημα εισόδου/εξόδου και

⁽¹⁾ ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

⁽²⁾ ΕΕ L 8 της 12.1.2001, σ. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 248 τελικό.

⁽⁴⁾ Ανακοίνωση, σ. 3.

⁽⁵⁾ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 23-24 Ιουνίου 2011, EUCO 23/11.

ένα πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαιρετίζει τη συμφωνία που επιτεύχθηκε σχετικά με τον οργανισμό για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

Στόχος της γνωμοδότησης του ΕΕΠΔ

6. Καίτοι τα ζητήματα προστασίας των δεδομένων δεν βρίσκονται στο επίκεντρο της ανακοίνωσης, μνημονεύονται σε αυτή αρκετές πρωτοβουλίες και προτάσεις στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, όπως είναι το σύστημα εισόδου-εξόδου και το πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών, οι οποίες αναμένεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων. Στο πλαίσιο αυτό, η ανακοίνωση επισημαίνει ότι ο συνοριακός έλεγχος συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην καταπολέμηση του εγκλήματος και παραπέμπει σχετικά στη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας που υποβλήθηκε από την Επιτροπή το 2010 ⁽⁶⁾.
7. Πολλές από τις ήδη αναφερθείσες προτάσεις και πρωτοβουλίες θα τύχουν διεξοδικότερης επεξεργασίας στο μέλλον. Ως εκ τούτου, η παρούσα ανακοίνωση επιτρέπει τη διατύπωση παρατηρήσεων επί των εν λόγω πρωτοβουλιών σε πρώιμο στάδιο. Εν σχέσει προς τις ήδη υποβληθείσες νομοθετικές προτάσεις, όπως είναι η πρόταση κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού Frontex ⁽⁷⁾, η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί ευκαιρία υπενθύμισης των πλέον ουσιαστικών παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν σε προηγούμενα στάδια της διαδικασίας, ενόσω ακόμη εκκρεμούσε η τελική έγκριση της ανακοίνωσης από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
8. Ο σκοπός της παρούσας γνωμοδότησης δεν είναι να αναλύσει το σύνολο των τομέων πολιτικής και των προτάσεων που διατυπώνονται στην ανακοίνωση, αλλά:
 - να παρουσιάσει ορισμένες αρχές και έννοιες της προστασίας δεδομένων, όπως είναι οι αρχές του περιορισμού του σκοπού, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και η έννοια της «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής» (privacy by design), οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την υλοποίηση της προσέγγισης που σκιαγραφείται στην ανακοίνωση
 - να εξετάσει τα συγκεκριμένα μέτρα που προτείνονται στην ανακοίνωση υπό το πρίσμα της προστασίας των δεδομένων και να παράσχει συμβουλές ήδη από το παρόν στάδιο της διαδικασίας σχετικά με τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως δε του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.
9. Για να πετύχει τον σκοπό της, η γνωμοδότηση χωρίζεται σε δύο κύρια μέρη. Το πρώτο μέρος σχολιάζει τη γενική προσέγγιση που υιοθετεί η ανακοίνωση και θίγει οριζόντια ζητήματα, όπως η ανάγκη για αξιολόγηση και η επίδραση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον σχεδιασμό πληροφοριακών συστημάτων. Το δεύτερο μέρος περιέχει στοχευμένες παρατηρήσεις επί συγκεκριμένων προτάσεων και πρωτοβουλιών ⁽⁸⁾.

II. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η προσέγγιση της ανακοίνωσης

10. Ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για τον σκοπό της ανακοίνωσης να αποφευχθεί «μια βραχυπρόθεσμη προσέγγιση, περιορισμένη σε συνοριακό έλεγχο χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα μακροχρόνια ζητήματα» ⁽⁹⁾. Μια ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προσέγγιση του προβλήματος της μετανάστευσης δεν είναι δυνατόν να εξαντλείται στο ζήτημα του συνοριακού ελέγχου, αλλά πρέπει να καλύπτει και άλλες πτυχές.

⁽⁶⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη: πέντε βήματα για μια ασφαλέστερη Ευρώπη, COM(2010) 673 τελικό.

⁽⁷⁾ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex), COM(2010) 61 τελικό.

⁽⁸⁾ Η παρούσα γνωμοδότηση βασίζεται ιδίως και συμπληρώνει τις ακόλουθες γνωμοδοτήσεις: Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 17ης Δεκεμβρίου 2010 σχετικά με την ανακοίνωση «Η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη» (στο εξής: «Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 17ης Δεκεμβρίου 2010») (ΕΕ C 101 της 1.4.2011, σ. 6) γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010 που αφορά την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» (στο εξής: «Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010») (ΕΕ C 101 της 1.4.2011, σ. 14) γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 30ής Σεπτεμβρίου 2010 σχετικά με την «επισκόπηση της διαχείρισης των πληροφοριών στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» (στο εξής: «Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 30ής Σεπτεμβρίου 2010») (ΕΕ C 355 της 29.12.2010, σ. 16) προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008 επί των τριών ανακοινώσεων για τη διαχείριση των συνόρων (στο εξής: «προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008»). Όλα τα ανωτέρω έγγραφα είναι διαθέσιμα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ.

⁽⁹⁾ Βλέπε υποσημείωση 4.

11. Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση πρέπει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων, περιλαμβανομένου του δικαιώματός τους στην προστασία των δεδομένων. Το γεγονός ότι οι ομάδες αυτές αποδεικνύονται συχνά ιδιαίτερα ευάλωτες καθιστά ακόμη σημαντικότερη τη συγκεκριμένη πτυχή.
12. Στο πλαίσιο αυτό, η ανακοίνωση διαλαμβάνει ότι ο διττός στόχος της Ένωσης πρέπει να είναι η διατήρηση υψηλών επιπέδων ασφάλειας, κάνοντας συγχρόνως απλούστερη τη διέλευση των συνόρων για «εκείνους που δικαιούνται την είσοδο, με πλήρη τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους»⁽¹⁰⁾. Η διατύπωση αυτή μπορεί να δώσει την εντύπωση ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα προσώπων τα οποία — για διάφορους λόγους — δεν μπορούν να γίνουν δεκτά στο έδαφος της Ένωσης εξαιρούνται της υποχρέωσης σεβασμού. Σύμφωνα με τον ΕΕΠΔ, είναι προφανές ότι μεταξύ των δικαιωμάτων των εν λόγω προσώπων δεν περιλαμβάνεται κατ' ανάγκη το δικαίωμα εγκατάστασης στο έδαφος της ΕΕ. Εάν όντως δεν υφίσταται τέτοιο δικαίωμα, τότε θα πρέπει να ληφθούν εις βάρος τους τα προβλεπόμενα μέτρα, όπως είναι οι επιχειρήσεις επαναπροώθησης, πάντοτε όμως υπό τον όρο του σεβασμού των σχετικών θεμελιωδών δικαιωμάτων.
13. Επισημαίνεται ότι η ανακοίνωση ευνοεί μια κατεξοχήν βασιζόμενη στη χρήση της τεχνολογίας προσέγγιση για την αντιμετώπιση του προβλήματος της διαχείρισης των συνόρων. Μεταξύ άλλων, τάσσεται υπέρ της ενισχυμένης επιτήρησης των συνόρων [βλ. το υπό ίδρυση Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Eurossur)]⁽¹¹⁾. Εξετάζει επίσης τη δυνατότητα δημιουργίας νέων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων επεξεργασίας πληροφοριών σχετικών με ταξιδιώτες (σύστημα εισόδου-εξόδου και πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών)⁽¹²⁾. Εν κατακλείδι, τάσσεται υπέρ της επέκτασης των υφιστάμενων συστημάτων σε νέους χρήστες (π.χ. για το Eurodac)⁽¹³⁾. Ο σαφής προσανατολισμός στις εφαρμογές της σύγχρονης τεχνολογίας αποτελεί έκφραση μιας κυρίαρχης τα τελευταία χρόνια τάσης.

Αξιολόγηση των ισχυουσών νομοθετικών πράξεων προ της προτάσεως νέων και δοκιμή αναγκαιότητας

14. Ο ΕΕΠΔ έχει επανειλημμένως τονίσει ότι οι ισχύουσες νομοθετικές πράξεις πρέπει να αξιολογούνται πριν προταθεί η θέσπιση νέων⁽¹⁴⁾. Έχοντας υπόψη, στο πλαίσιο αυτό, τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁽¹⁵⁾ και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁽¹⁶⁾, ο ΕΕΠΔ επισημαίνει ότι οι επεμβάσεις στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής πρέπει να συνιστούν «μέτρο αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία» και να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας. Η έννοια της αναγκαιότητας μεταθέτει το βάρος απόδειξης πολύ πέραν της στοιχειοθέτησης της «χρησιμότητας» του εκάστοτε κρινόμενου μέτρου⁽¹⁷⁾. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι σχετικές προτάσεις πρέπει να συνοδεύονται από απτές αποδείξεις της συμμόρφωσής τους προς τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.
15. Τέτοιες αποδείξεις πρέπει να παρέχονται μέσω ανάλυσης επιπτώσεων στην ιδιωτική ζωή⁽¹⁸⁾ που θα βασίζεται σε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία⁽¹⁹⁾. Η επιλεκτική χρήση στατιστικών στοιχείων και εκτιμήσεων δεν κρίνεται επαρκής. Ο ΕΕΠΔ γνωρίζει ότι η συλλογή αξιόπιστων πληροφοριών σχετικά με φαινόμενα όπως η παράνομη

⁽¹⁰⁾ Ανακοίνωση, σ. 7.

⁽¹¹⁾ Ανακοίνωση, σ. 7-8. Βλ. επίσης παραγράφους 42-44 της παρούσας γνωμοδότησης.

⁽¹²⁾ Ανακοίνωση, σ. 10.

⁽¹³⁾ Ανακοίνωση, σ. 14.

⁽¹⁴⁾ Βλ. γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, όπ.π.. Βλ. επίσης προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ επί των τριών ανακοινώσεων για τη διαχείριση των συνόρων, όπ.π.. Υπό το πρίσμα αυτό, ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για τα αποτελέσματα της εργασίας της ομάδας για το έργο της χαρτογράφησης των πληροφοριών στο πλαίσιο του έργου επί του ευρωπαϊκού προτύπου ανταλλαγής πληροφοριών. Εντούτοις, το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω έργου πρέπει να διευρυνθεί και οι μελλοντικές δραστηριότητες στον τομέα να προσλάβουν ευρύτερη διάσταση.

⁽¹⁵⁾ Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 30562/04 και 30566/04, *S. and Marper κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, επιλεγείσες προς δημοσίευση στη Συλλογή.

⁽¹⁶⁾ Για παράδειγμα, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-92/09 και C-93/09, *Volker und Markus Schecke και Hartmut Eifert v. Land Hessen* [2010], που δεν έχουν δημοσιευτεί ακόμη στη Συλλογή («Schecke»).

⁽¹⁷⁾ Πολυάριθμες αποφάσεις εκδοθείσες μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων *Handyside κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 5493/72, σειρά Α, αριθ. 24, παράγραφος 48.

⁽¹⁸⁾ Θα μπορούσε είτε να εκπονηθεί ιδιαίτερη ανάλυση επιπτώσεων στην ιδιωτική ζωή και στην προστασία των δεδομένων είτε η συγκεκριμένη ανάλυση να αποτελέσει μέρος μιας γενικής ανάλυσης επιπτώσεων. Οι ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις αναλύσεις επιπτώσεων [κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ανάλυση επιπτώσεων, SEC(2009) 92] δεν προβλέπουν ιδιαίτερη ανάλυση επιπτώσεων επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων. Οι πτυχές αυτές αποτελούν τμήμα της γενικής ανάλυσης επιπτώσεων. Στο μεταξύ, μετά την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση [COM(2010) 573], συνετάγη έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με αντικείμενο την κατάρτιση επιχειρησιακών οδηγιών για τη συνεκτίμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εκτίμηση του αντικτύπου των προτάσεων της Επιτροπής [SEC(2011) 567].

⁽¹⁹⁾ Βλ. επίσης, επί του ίδιου θέματος, γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 25ης Μαρτίου 2011 επί της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στους φακέλους επιβατών (δεδομένα PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων (στο εξής: «Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 25ης Μαρτίου 2011»), που δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί στην ΕΕ, ιδίως το σημείο 25.

μετανάστευση παρουσιάζει μεγάλες δυσκολίες. Εξάλλου, οι εν λόγω αναλύσεις επιπτώσεων πρέπει να λαμβάνουν επίσης υπόψη εναλλακτικές λύσεις υπό εξέταση προβλήματα με στόχο την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁽²⁰⁾. Το γεγονός και μόνο ότι υφίστανται εφικτές από τεχνολογική άποψη λύσεις δεν σημαίνει ότι οι συγκεκριμένες λύσεις συνάδουν με τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

16. Εάν η ανάλυση επιπτώσεων καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η δημιουργία νέων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων είναι αναγκαία, ο σχεδιασμός τους θα πρέπει να γίνει με γνώμονα την έννοια της «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής». Στους υπεύθυνους επεξεργασίας δεδομένων πρέπει να παρασχεθεί η δυνατότητα υποστήριξης των μέτρων που έχουν ληφθεί κατά τον σχεδιασμό των συστημάτων τους με στόχο την εκπλήρωση των απαιτήσεων προστασίας της ιδιωτικής ζωής. Μια τέτοια πρόνοια θα μπορούσε να περιορίσει τον αρνητικό αντίκτυπο των εκάστοτε νέων μέτρων στην ιδιωτική ζωή (ή να μεγεθύνει τον θετικό αντίκτυπο). Η συγκεκριμένη προσέγγιση έχει γίνει δεκτή από την Επιτροπή⁽²¹⁾. Η εφαρμογή της αρχής της «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής» στο πλαίσιο συστημάτων όπως το αναφερόμενο στην ανακοίνωση σύστημα εισόδου-εξόδου αναμένεται να περιορίσει τη συλλογή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο ελάχιστο αναγκαίο μέτρο, να περιορίσει τις χρονικές περιόδους διατήρησης των δεδομένων και να καταστήσει την επεξεργασία πτυχών της ιδιωτικής ζωής φιλική και διαφανή έναντι των υποκειμένων των δεδομένων.
17. Περαιτέρω, πρέπει να τύχει εφαρμογής η αρχή του περιορισμού του σκοπού. Η «λειτουργική πλημμυρίδα» πρέπει πάση θυσία να αποφευχθεί. Για παράδειγμα, η ανακοίνωση προβλέπει την επανενεργοποίηση της πρωτοβουλίας για την παροχή πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στο Eurodac⁽²²⁾. Η σχετική αναφορά φαίνεται να επιβεβαιώνει μια τάση για παροχή πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στα μεγάλα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ, εγείρει δε ζήτημα επέκτασης του αρχικού σκοπού του συστήματος. Η δυνατότητα πρόσβασης και άλλων αρχών σε βάσεις δεδομένων αποτελεί ζήτημα που ενδέχεται να έχει σοβαρές επιπτώσεις: μια βάση δεδομένων που θεωρείται ότι συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας όταν χρησιμοποιείται για ορισμένο σκοπό μπορεί αίφνης να πάψει να πληροί τις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας εξαιτίας της εκ των υστέρων εξυπηρέτησης και άλλων σκοπών⁽²³⁾.
18. Εν κατακλείδι, ο ΕΕΠΔ απευθύνει έκκληση όπως όλες οι (ήδη υποβληθείσες και νέες) προτάσεις που εισηγούνται την επιβολή περιορισμών στο θεμελιώδες δικαίωμα προστασίας των δεδομένων συνοδεύονται από απτές αποδείξεις της αναγκαιότητας του κανονιστικού τους περιεχομένου⁽²⁴⁾. Όταν εξάλλου κρίνεται αναγκαία η δημιουργία μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων, τα συστήματα αυτά πρέπει να σχεδιάζονται με γνώμονα την αρχή «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής». Επιπλέον, τα μέτρα που εφαρμόζονται πρέπει να αξιολογούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να διαπιστώνεται το κατά πόσον εξακολουθούν να είναι αναγκαία.

III. ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Eurodac

19. Η ανακοίνωση αναφέρεται στην πρόσβαση των αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων Eurodac διαλαμβάνοντας ότι το Eurodac, εκτός του ότι συνεχίζει να υποστηρίζει την αποτελεσματικότητα του κανονισμού του Δουβλίνου, πρέπει επίσης να «ανταποκρίνεται σε άλλες ανάγκες των αρχών επιβολής του νόμου»⁽²⁵⁾.
20. Η πρόταση που υποβλήθηκε τον Δεκέμβριο του 2008 και αφορούσε την αναθεώρηση του κανονισμού Eurodac⁽²⁶⁾ δεν περιείχε διατάξεις που να προβλέπουν την πρόσβαση αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων. Ανάλογου περιεχομένου διατάξεις περιλάμβανε η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή τον

⁽²⁰⁾ Σχετικά με την ανάγκη εξέτασης εναλλακτικών λύσεων, βλ. επίσης ΔΕΕ, υπόθεση *Schecke*, όπ. π..

⁽²¹⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια συνολική προσέγγιση όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2010) 609, σ. 12. Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 14ης Ιανουαρίου 2011 σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — «Συνολική προσέγγιση όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (ΕΕ C 181 της 22.6.2011, σ. 1), παράγραφοι 108-115.

⁽²²⁾ Βλέπε υποσημείωση 13.

⁽²³⁾ Βλ. προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ επί των τριών ανακοινώσεων για τη διαχείριση των συνόρων, όπ. π., σ. 3.

⁽²⁴⁾ Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 31ης Μαΐου 2011 σχετικά με την έκθεση αξιολόγησης της οδηγίας για τη διατήρηση δεδομένων (οδηγία 2006/24/ΕΚ) της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (οδηγία 2006/24/ΕΚ), που δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί στην ΕΕ, καθώς και τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 25ης Μαρτίου 2011.

⁽²⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 13.

⁽²⁶⁾ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαροχή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. (.../...) για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (Αναδιατυπωμένη έκδοση), COM(2008) 825 τελικό.

Σεπτέμβριο του 2009 ⁽²⁷⁾. Τον Οκτώβριο του 2010, η Επιτροπή εξέδωσε μια τροποποιημένη πρόταση ⁽²⁸⁾, η οποία δεν περιελάμβανε πλέον διατάξεις περί πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων. Η τελευταία πρόταση ήταν παρεμφερής προς την αρχική πρόταση.

21. Στη γνωμοδότησή του της 15ης Δεκεμβρίου 2010 σχετικά με το Eurodac, ο ΕΕΠΔ εξέφρασε την ικανοποίησή του για το γεγονός της απόσυρσης της πρόνοιας περί πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων ⁽²⁹⁾, υπενθύμισε δε ότι η χρήση της βάσης δεδομένων για διαφορετικό από τον αρχικό σκοπό πρέπει να βασιζέται σε ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία που να υποδεικνύουν την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ αιτούντων άσυλο και τρομοκρατίας ή/και σοβαρών εγκλημάτων. Επιπλέον, κατά την ανάλυση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας μιας τέτοιας πρόσβασης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η επισφαλής κατάσταση των αιτούντων άσυλο.
22. Η αναθεώρηση του κανονισμού Eurodac αποτελεί μέρος της καθιέρωσης ενός ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου το οποίο σύμφωνα με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, πρέπει να τεθεί σε ισχύ το 2012 ⁽³⁰⁾. Ένας από τους λόγους που επικαλέστηκε η Επιτροπή για την απόσυρση των διατάξεων περί πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου από την πρόταση του Οκτωβρίου του 2010 ήταν ότι η απόσυρση ενός τόσο αμφισβητούμενου μέτρου θα διευκόλυνε την έγκαιρη θέσπιση της δέσμης προτάσεων για το άσυλο ⁽³¹⁾. Το γεγονός αυτό συνδέεται επίσης με την ίδρυση του οργανισμού λειτουργικής διαχείρισης μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ⁽³²⁾.
23. Με βάση τα ανωτέρω και τις προηγηθείσες παρατηρήσεις, ο ΕΕΠΔ διατείνεται ότι μέχρι στιγμής δεν προέκυψαν αρκούντως σαφή και αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία που να τεκμηριώνουν την αναγκαιότητα της επανεργοποίησης της πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων Eurodac. Η λήψη ενός τέτοιου μέτρου θα μπορούσε ενδεχομένως να εξετασθεί μόνο μετά την εκπόνηση νέας ανάλυσης επιπτώσεων, η οποία θα λαμβάνει υπόψη ζητήματα προστασίας του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή. Πολλώ δε μάλλον, η παροχή πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου θα επέβαλλε σημαντικές αλλαγές στην ίδια τη βάση δεδομένων Eurodac, ούτως ώστε η εν λόγω πρόσβαση να γίνεται με ασφαλή τρόπο. Η νέα ανάλυση επιπτώσεων πρέπει να εξετάσει επίσης τις τεχνικές και οικονομικές συνέπειες ενός τέτοιου μέτρου ⁽³³⁾.
24. Εξάλλου, η εκ νέου υποβολή της πρότασης ενδέχεται να έχει σοβαρό αντίκτυπο στον χρόνο θέσπισης του συνολικού καθεστώτος του ασύλου. Η Επιτροπή δεν ορίζει συγκεκριμένη ημερομηνία για την πιθανή υποβολή μιας νέας πρότασης, ούτε διευκρινίζει αν μια τέτοια πρόταση θα συνοδεύεται από νέα ανάλυση επιπτώσεων.

⁽²⁷⁾ Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. (.../...) (για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από άπατρι) (Αναδιατυπωμένη έκδοση), COM(2009) 342 τελικό. Ο ΕΕΠΔ εξέδωσε γνωμοδότηση επί της πρότασης αυτής, βλ. γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 7ης Οκτωβρίου 2009 σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. (.../...) (για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή άπατρι), και την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τις αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλονται από τις αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και την Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου (στο εξής: «Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 7ης Οκτωβρίου 2009») (EE C 92 της 10.4.2010, σ. 1).

⁽²⁸⁾ Τροποποιημένη πρόταση επί του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. (.../...) (για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από άπατρι) (Αναδιατυπωμένη έκδοση), COM (2010) 555 [στο εξής: «COM(2010) 555»]. Ο ΕΕΠΔ εξέδωσε γνωμοδότηση επί της πρότασης αυτής, βλ. γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010, όπ. π., ιδίως παράγραφοι 18-22, 28-33, 51-57.

⁽²⁹⁾ Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010, ιδίως παράγραφοι 12-17.

⁽³⁰⁾ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης — Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, σ. 5 (EE C 115 της 4.5.2010, σ. 1).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, όπ. π., σ. 3.

⁽³²⁾ Αυτόθι.

⁽³³⁾ Η πρόταση που υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2010 δεν συνοδεύονταν από ανάλυση επιπτώσεων. Η πρόταση παρέπεμπε συναφώς στην ανάλυση επιπτώσεων που είχε εκπονηθεί στο πλαίσιο της πρότασης του 2009, βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής — Συνοδευτικό έγγραφο σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. (.../...) (για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή άπατρι), και την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τις αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλονται από τις αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και την Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου — Ανάλυση επιπτώσεων, SEC(2009) 936. Βλ. επίσης COM(2010) 555 τελικό, όπ. π., σ. 3.

Σύστημα εισόδου-εξόδου

25. Η Επιτροπή αναγγέλλει επίσης την έκδοση ανακοίνωσης για τα λεγόμενα «ευφυή σύνορα». Η ανακοίνωση αυτή φέρεται να προωθεί πρωτοβουλίες για την εφαρμογή ενός συστήματος εισόδου-εξόδου και ενός προγράμματος καταχώρησης ταξιδιωτών. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα έργα αυτά απαιτούν «ουσιαστική επένδυση» για την εξασφάλιση «προτύπων υψηλού επιπέδου για την προστασία των προσωπικών δεδομένων»⁽³⁴⁾.
26. Η Επιτροπή αιτιολογεί την πρωτοβουλία για τη θέσπιση συστήματος εισόδου-εξόδου ισχυριζόμενη ότι η «παράταση της παραμονής» αποτελεί «τη βασική πηγή παράνομης μετανάστευσης στην ΕΕ»⁽³⁵⁾. Πέραν της επισήμανσης αυτής, η Επιτροπή δεν παρέχει άλλες εξηγήσεις σχετικά με τον σκοπό του συγκεκριμένου συστήματος.
27. Η μείωση του αριθμού των «παρατεινόντων την παραμονή» σε ευρωπαϊκό έδαφος υπηκόων τρίτων κρατών μπορεί ασφαλώς να έχει θετικές συνέπειες. Ο ΕΕΠΔ αντιλαμβάνεται ότι η εφαρμογή ενός συστήματος εισόδου-εξόδου θα αποτελούσε αποτρεπτικό παράγοντα για την παράταση της παραμονής υπηκόων τρίτων κρατών, αφού οι τελευταίοι θα γνώριζαν ότι η αυτόματη αναγνώρισή τους είναι πολύ πιθανή μόλις λήξει η θεώρησή τους. Εντούτοις, αρκετά ερωτήματα παραμένουν αναπάντητα.
28. Μέχρι στιγμής δεν έχει χαραχθεί ολοκληρωμένη πολιτική για την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράτασης της παραμονής υπηκόων τρίτων κρατών στην επικράτεια των κρατών μελών. Η έννοια της «παράτασης της παραμονής» παραμένει εν πολλοίς ασαφής. Η διατύπωση ενός κοινού ορισμού του όρου αποτελεί ένα αναγκαίο πρώτο βήμα για την καλύτερη κατανόηση του προβλήματος⁽³⁶⁾.
29. Εξάλλου, τα διαθέσιμα αριθμητικά στοιχεία προκύπτουν μέχρι στιγμής από εκτιμήσεις⁽³⁷⁾. Η διαπίστωση της έκτασης του προβλήματος αποτελεί προαπαιτούμενο για την ορθή αιτιολόγηση της αναγκαιότητας των μέτρων που προτείνονται για την επίλυση του.
30. Οι καταχωρήσεις αλλοδαπών σύμφωνα με το άρθρο 96 της Σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν αποτελούν ένα μέτρο που ήδη εφαρμόζεται για την παρεμπόδιση της εισόδου συγκεκριμένων προσώπων στο έδαφος συμβαλλόμενου μέρους στη συμφωνία Σένγκεν. Το μέτρο της καταχώρησης μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αποτροπή της επανεισόδου ήδη γνωστών «παρατεινόντων την παραμονή» τους προσώπων⁽³⁸⁾. Σε μια πρόσφατη ανακοίνωσή της η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν στον μέγιστο δυνατό βαθμό αυτή τη δυνατότητα⁽³⁹⁾. Το γεγονός και μόνο αυτής της πρόσκλησης σημαίνει ότι το μέτρο της καταχώρησης δεν αξιοποιείται πλήρως από τα κράτη μέλη.
31. Το σύστημα εισόδου-εξόδου μπορεί επίσης να βασιστεί στη χρήση βιομετρικών στοιχείων. Ο ΕΕΠΔ, καίτοι αναγνωρίζει τα πιθανά οφέλη της χρήσης βιομετρικών στοιχείων, είναι επίσης υποχρεωμένος να επισημάνει τις αδυναμίες τους. Κάθε χρήση βιομετρικών στοιχείων πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο αυστηρών εγγυήσεων και να λαμβάνει υπόψη τον κίνδυνο λάθους⁽⁴⁰⁾. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΕΕΠΔ εκφράζει την υποστήριξή του στη θέσπιση δέσμης ελάχιστων κριτηρίων για τη χρήση βιομετρικών στοιχείων, όπως είναι η αξιοπιστία των βιομετρικών στοιχείων, η στοχευμένη ανάλυση επιπτώσεων της χρήσης βιομετρικών στοιχείων, η ακρίβεια και η εφαρμογή εφεδρικής διαδικασίας αναδίπλωσης⁽⁴¹⁾. Εξάλλου, μεγάλη μερίδα της πληθυσμιακής

⁽³⁴⁾ Βλέπε υποσημείωση 12.

⁽³⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 12.

⁽³⁶⁾ Πρέπει επίσης να αποσαφηνισθούν οι νόμιμες εξαιρέσεις — για παράδειγμα, για ιατρικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους.

⁽³⁷⁾ Βλ. γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, όπ. π., παράγραφος 52-56.

⁽³⁸⁾ Βλ. προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008, όπ. π., σ. 4.

⁽³⁹⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ετήσια έκθεση για το άσυλο, COM(2011) 291 τελικό, σ. 9.

⁽⁴⁰⁾ Βλ., π.χ., γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 16ης Οκτωβρίου 2006 σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (ΕΕ C 320 της 28.12.2006, σ. 21). Βλ. επίσης γνωμοδότηση αριθ. 3/2007 της ομάδας εργασίας για την προστασία των δεδομένων του άρθρου 29 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Κοινής Προξενικής Εγκυκλίου περί θεώρησης εισόδου για τις διπλωματικές και τις έμμοιες προξενικές αρχές σε σχέση με την εισαγωγή των βιομετρικών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων για την οργάνωση της παραλαβής και της διεκπεραίωσης των αιτήσεων θεώρησης [COM(2006) 269 τελικό], WP134 της 1ης Μαρτίου 2007.

⁽⁴¹⁾ Βλ., π.χ., γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 19ης Οκτωβρίου 2005 για την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (...) (ΕΕ C 91 της 19.4.2006, σ. 38) και «Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics — a European perspective», 12th Conference — Biometrics Institute Australia, Sydney, 26 May 2011 («Προς μια πιο ολοκληρωμένη προστασία των δεδομένων στην Ευρώπη, περιλαμβανομένων των βιομετρικών στοιχείων», 12ο Συνέδριο — Αυστραλιανό Ινστιτούτο Βιομετρικών Στοιχείων, Σίδνεϊ, 26 Μαΐου 2011):

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

ομάδας-στόχου δεν διαθέτει δακτυλικά αποτυπώματα τα οποία θα μπορούσε να ταυτοποιήσει ένα τέτοιο σύστημα ⁽⁴²⁾. Εάν το σύστημα εισόδου-εξόδου πρόκειται να περιλάβει τη χρήση βιομετρικών στοιχείων, πρέπει να προνοήσει για την εφαρμογή εφεδρικών διαδικασιών ταυτοποίησης σε ταξιδιώτες που ανήκουν στην παραπάνω ομάδα ⁽⁴³⁾.

32. Ο ΕΕΠΔ επιθυμεί επίσης να επιστήσει την προσοχή στην εμπειρία που συσσωρεύθηκε από τη λειτουργία του συστήματος επιτήρησης US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής της κατάστασης επισκεπτών και μεταναστών)), ένα παρεμφερές σύστημα που ήδη λειτουργεί στις ΗΠΑ. Σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας του US-VISIT, οι περισσότεροι υπήκοοι τρίτων κρατών υποχρεούνται να παράσχουν βιομετρικά στοιχεία κατά την είσοδό τους στην επικράτεια των Ηνωμένων Πολιτειών. Η συνιστώσα του συστήματος αυτού που αφορά την «έξοδο» από τη χώρα τελεί ακόμη υπό εξέλιξη. Το 2009, διεξήχθησαν δύο πιλοτικές δοκιμές συλλογής βιομετρικών στοιχείων στο πλαίσιο της εξέλιξης της εν λόγω συνιστώσας του συστήματος ⁽⁴⁴⁾. Το υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών (Department of Homeland Security) αναγνώρισε ότι τα αποτελέσματα των δοκιμών αυτών «υπερεκτιμήθηκαν λόγω περιορισμών που σχετίζονται με περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αρχεία του συστήματος πληροφοριών σχετικά με τις αφίξεις και αναχωρήσεις ADIS δεν αντικατοπτρίζουν την πραγματική κατάσταση του ταξιδιώτη συνεπεία πρόσφατων μεταβολών ή επεκτάσεων της κατάστασής του» ⁽⁴⁵⁾. Οι δοκιμές περιλάμβαναν επίσης διαδικασίες ηλεκτρονικής διασταύρωσης στοιχείων επιβατών με καταλόγους παρακολουθούμενων προσώπων. Εντούτοις, «κανένα από τα [...] αποτελέσματα αναζήτησης δεν παρεμπόδισε κάποια αναχώρηση» ⁽⁴⁶⁾. Συνολικά, το υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας δαπάνησε σχεδόν 1,3 δισεκατομμύρια USD Ηνωμένων Πολιτειών μόνο για την ανάπτυξη της συνιστώσας εισόδου του συστήματος επιτήρησης US-VISIT ⁽⁴⁷⁾. Το γεγονός αυτό εγείρει το εύλογο ερώτημα εάν η δημιουργία ενός συστήματος εισόδου-εξόδου αποτελεί αποτελεσματικό από πλευράς κόστους μέτρο για τη μείωση του φαινομένου της «παρατεινόμενης παραμονής».
33. Συνοψίζοντας, ούτε ο σκοπός ενός τέτοιου συστήματος ούτε ο τρόπος κατασκευής και εφαρμογής του διακρίνονται από σαφήνεια. Σε ό,τι αφορά στην ανάγκη ανάληψης δράσης, δεν είναι καν σαφής ο ορισμός του βασικού όρου «παράταση διαμονής». Ως εκ τούτου, δεν υφίστανται αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία που να καταδεικνύουν το μέγεθος του προβλήματος. Σε ό,τι αφορά στα προς λήψη μέτρα, το ισχύον νομοθετικό καθεστώς για την αποτροπή των «παρατεινόντων την παραμονή» τους από την εκ νέου είσοδό τους στο έδαφος της Ένωσης δεν έχει πιθανότατα τύχει της δέουσας εφαρμογής. Επιπλέον, η συνιστώσα των βιομετρικών στοιχείων του συστήματος εισόδου-εξόδου εγείρει αρκετά ζητήματα. Σε ό,τι αφορά στη σκοπιμότητα και στο κόστος δημιουργίας ενός συστήματος εισόδου-εξόδου, η εμπειρία των Ηνωμένων Πολιτειών υποδεικνύει ότι η λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος έχει υπερβολικά μεγάλο κόστος. Τα ανωτέρω σημεία εγείρουν αμφιβολίες σχετικά με την αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα από πλευράς κόστους ενός συστήματος εισόδου-εξόδου.

Πρόγραμμα καταχώρησης ταξιδιωτών

34. Η ανακοίνωση διαλαμβάνει επίσης περί της θέσπισης προγράμματος καταχώρησης ταξιδιωτών. Δεν είναι απολύτως σαφής η προστιθέμενη αξία ενός τέτοιου συστήματος σε σύγκριση, για παράδειγμα, με τη χρήση θεώρησης πολλαπλής εισόδου με μακροχρόνια διάρκεια ισχύος. Αμφότερα τα συστήματα αφορούν την ίδια ομάδα-στόχο (συχνοί ταξιδιώτες). Το γεγονός ότι υπάρχουν ακόμη «επιφυλάξεις» ⁽⁴⁸⁾ για τη χορήγηση θεωρήσεων εισόδου αυτού του τύπου δεν μπορεί να προβάλλεται αυτοτελώς ως λόγος για τη θέσπιση νέων μέτρων. Πόσω μάλλον, που τα ήδη ισχύοντα μέτρα, εάν αξιοποιηθούν πλήρως, μπορούν να πετύχουν τους ίδιους στόχους. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων, ο ΕΕΠΔ δεν έχει πεισθεί πλήρως περί της αναγκαιότητας του συγκεκριμένου συστήματος.
35. Επιπλέον, η ανακοίνωση διαλαμβάνει περί της έννοιας των «καλόπιστων» (bona fide) ταξιδιωτών (σελίδα 11), η οποία συσχετίζεται κυρίως με το πρόγραμμα καταχώρησης ταξιδιωτών. Η φρασεολογία αυτή μπορεί να

⁽⁴²⁾ Αυτό μπορεί να οφείλεται σε ασθένειες, διάφορες μορφές αναπηρίας, τραύματα και εγκαύματα. Φαίνεται επίσης ότι τα δακτυλικά αποτυπώματα των προσώπων που εργάζονται στον τομέα της γεωργίας και των κατασκευών μπορούν, σε ικανό αριθμό περιπτώσεων, να καταστραφούν σε τέτοιο βαθμό ώστε να μη είναι δυνατή η «ανάγνωσή» τους. Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010, όπ. π., παράγραφος 19.

⁽⁴³⁾ Για παρεμφερή σχόλια στο πλαίσιο του Eurodac, βλ. γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 15ης Δεκεμβρίου 2010, παράγραφος 18-25.

⁽⁴⁴⁾ Σε ένα από τα αεροδρόμια που επιλέχθηκαν για διεξαγωγή δοκιμών, δαπανήθηκαν 393 410 USD Ηνωμένων Πολιτειών για την κάλυψη εξόδων δοκιμών για χρονικό διάστημα 35 ημερών. Το αποτέλεσμα των δοκιμών ήταν να εντοπισθούν 20 περιπτώσεις υπόπτων για «παράταση παραμονής» στη χώρα. Στη δεύτερη δοκιμή, η οποία διεξήχθη στο ίδιο χρονικό διάστημα, εντοπίστηκαν 44 ύποπτοι, το δε κόστος ανήλθε στα 77 501 USD Ηνωμένων Πολιτειών. Οι αριθμοί αυτοί δεν περιλαμβάνουν τις δαπάνες ανάπτυξης του συστήματος. Αναλυτική αξιολόγηση αυτών των δοκιμών μπορείτε να διαβάσετε στο έγγραφο: United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, August 2010, GAO-10-860, στη διεύθυνση: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> (στο εξής: «US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations»)

⁽⁴⁵⁾ Το απόσπασμα προέρχεται από το έγγραφο US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, p. 72.

⁽⁴⁶⁾ US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, σ. 72.

⁽⁴⁷⁾ Βλ. προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008, όπ. π., σ. 4.

⁽⁴⁸⁾ Ανακοίνωση, σ. 11.

θεωρηθεί ότι εμμέσως δημιουργεί μια κατηγορία «κακόπιστων» (*mala fide*) ταξιδιωτών. Μόνον οι ταξιδιώτες που εμφανίζονται πρόθυμοι να προβούν στις απαιτούμενες πρόσθετες ενέργειες, όπως είναι η καταχώρηση στο πρόγραμμα καταχώρησης ταξιδιωτών και η παροχή πρόσθετων προσωπικών στοιχείων, μπορούν να θεωρηθούν «καλόπιστοι». Το βασικό ισχύον έως σήμερα αξίωμα ότι όλοι οι ταξιδιώτες πρέπει καταρχάς να θεωρούνται καλόπιστοι κατά την είσοδό τους στο έδαφος της Ένωσης, εκτός εάν συντρέχουν ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία που εγείρουν υποψίες περί του αντιθέτου, αντικαθίσταται πλέον από τη θέσπιση υποχρέωσης των ίδιων των ταξιδιωτών να διασκεδάζουν τις εις βάρος τους υποψίες, ακόμη και αν δεν υφίστανται αποδεικτικά στοιχεία που να τις στοιχειοθετούν, μέσω της χρήσης των απαιτούμενων πρόσθετων προσωπικών στοιχείων. Αυτό σημαίνει ότι η αντιμετώπιση ορισμένων μόνο ταξιδιωτών ως «καλόπιστων» καθιστά εν τοις πράγμασι «κακόπιστους» όλους όσους δεν επιθυμούν να παράσχουν τις πρόσθετες πληροφορίες. Δεν λαμβάνεται μάλιστα καν υπόψη το γεγονός ότι η άρνηση ορισμένων ταξιδιωτών να παράσχουν τα απαιτούμενα πρόσθετα στοιχεία μπορεί να ερμηνευτεί σε νόμιμους λόγους, π.χ. στο γεγονός ότι δεν ταξιδεύουν συχνά ⁽⁴⁹⁾.

Ο Frontex και η διϋπηρεσιακή συνεργασία

36. Η ανακοίνωση απευθύνει έκκληση για «στενή διϋπηρεσιακή συνεργασία» μεταξύ της Ευρωπόλ, του Frontex και των εθνικών τελωνειακών και αστυνομικών αρχών, η οποία κρίνεται ως «βασικής σημασίας», ιδίως μεταξύ αρχών φύλαξης των συνόρων που ελέγχουν πρόσωπα και τελωνειακών αρχών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο αγαθών ⁽⁵⁰⁾. Η συνεργασία αυτή θα τύχει ενίσχυσης κατά τη διάρκεια του 2012 με την υποβολή προτάσεων σχετικών με βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή αναγγέλλει επίσης την εντός του 2011 υποβολή νομοθετικής πρότασης που θα επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών να διεξάγουν δραστηριότητες εποπτείας των συνόρων για «να μοιράζονται επιχειρησιακές πληροφορίες και να συνεργάζονται μεταξύ τους και με τον Frontex» ⁽⁵¹⁾. Τέλος, η πρόταση για ενημέρωση του νομικού πλαισίου του Frontex ώστε «να μπορέσει να αποκτήσει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όσον αφορά την επιχειρησιακή του ικανότητα» τελεί ήδη υπό έγκριση από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ⁽⁵²⁾.
37. Η διασφάλιση της αναγκαίας συνεκτικότητας και η δημιουργία προστιθέμενης αξίας από την άποψη της προστασίας των δεδομένων επιτάσσουν όπως οι σχετικές διατάξεις που απαρτίζουν τη νομική βάση για πιθανές συμφωνίες συνεργασίας και ανταλλαγής δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μεταξύ του Frontex και των αρχών με τις οποίες αυτός πρόκειται να συνεργαστεί διακρίνονται από συνοχή και συνέπεια που θα διασφαλίζουν την πλήρη συνεργασία μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων από την άποψη του σεβασμού των κανόνων περί προστασίας των δεδομένων.
38. Ο ΕΕΠΔ δράττεται της ευκαιρίας να επαναλάβει τα σημεία που έθεσε με τη γνωμοδότησή του επί της πρότασης τροποποίησης του κανονισμού Frontex ⁽⁵³⁾, ιδίως την ανάγκη εξεύρεσης εδραίας νομικής βάσης για την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Εάν ο Frontex λάβει εντολή ανταλλαγής δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η εντολή αυτή πρέπει να περιλαμβάνει ισχυρές και σαφείς διατάξεις που θα κατοχυρώνουν τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων, καθώς και άλλες ασφαλιστικές δικλείδες. Τυχόν διατάξεις που θα επιτρέπουν στον Frontex να επεξεργάζεται ή/και να ανταλλάσσει δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να οριοθετούνται με ακρίβεια και σαφήνεια.

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur)

39. Η Επιτροπή αναγγέλλει νομοθετική πρωτοβουλία για τον καθορισμό του στόχου, του πεδίου εφαρμογής και του τεχνικού και επιχειρησιακού πλαισίου του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), τον Δεκέμβριο του 2011 ⁽⁵⁴⁾. Η πρόταση αυτή φέρεται να διασφαλίζει την «ευρύτερη χρήση σύγχρονης τεχνολογίας τόσο στα χερσαία όσο και στα θαλάσσια σύνορα» ⁽⁵⁵⁾, καθώς και την ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών για τα σχετικά περιστατικά ⁽⁵⁶⁾. Η πρωτοβουλία αυτή συνδέεται και με τον Frontex, καθόσον η Επιτροπή σχεδιάζει να υποβάλει νομοθετική πρόταση που θα επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών να διεξάγουν δραστηριότητες εποπτείας των συνόρων για να μοιράζονται επιχειρησιακές πληροφορίες και να συνεργάζονται μεταξύ τους και με τον Frontex ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Βλ. επίσης προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008, όπ. π.

⁽⁵⁰⁾ Βλέπε υποσημείωση 12.

⁽⁵¹⁾ Ανακοίνωση, σ. 8.

⁽⁵²⁾ Βλέπε υποσημείωση 51.

⁽⁵³⁾ Γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 17ης Μαΐου 2010 επί της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex), που δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί στην ΕΕ, βλ. επίσης γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 17ης Δεκεμβρίου 2010, όπ. π., παράγραφοι 48-51.

⁽⁵⁴⁾ Ανακοίνωση, σ. 18.

⁽⁵⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 10.

⁽⁵⁶⁾ Βλέπε υποσημείωση 51.

⁽⁵⁷⁾ Βλέπε υποσημείωση 51.

40. Δεν είναι σαφές εάν, και σε ποιον βαθμό, η πρόταση αυτή περιλαμβάνει την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα⁽⁵⁸⁾. Ο ΕΕΠΔ προτρέπει την Επιτροπή να διευκρινίσει τα ζητήματα αυτά στις προσεχείς προτάσεις της.

Ευρωπαϊκό σύστημα συνοριοφυλάκων

41. Η ανακοίνωση διαλαμβάνει ότι χρήζει εξέτασης η σκοπιμότητα της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων. Από το κείμενο της ανακοίνωσης δεν προκύπτουν με σαφήνεια τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ενός τέτοιου συστήματος. Σύμφωνα με το κείμενο, αυτό δεν θα απαιτούσε «υποχρεωτικά»⁽⁵⁹⁾ τη θέσπιση μιας κεντρικής ευρωπαϊκής διοίκησης, κάτι που αφήνει ανοικτό το σχετικό ενδεχόμενο. Εάν δεν θεσπισθεί κεντρική διοίκηση, η Επιτροπή προτείνει, μεταξύ άλλων, την ανάγκη βελτίωσης των «κοινών ικανοτήτων» και της «πρακτικής συνεργασίας»⁽⁶⁰⁾.
42. Από τα παραπάνω δεν καθίσταται σαφές εάν στις σκέψεις της Επιτροπής πρυτανεύει η ανάγκη βελτίωσης της εφαρμογής των ήδη ισχυόντων μέτρων ή λανθάνουν προθέσεις υποβολής νέων, μη αναγγελθεισών ακόμα προτάσεων. Καθόσον ο όρος «πρακτική συνεργασία» ενδέχεται να περιλαμβάνει τη διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η οποία πρέπει αναγκαστικά να ερείδεται σε εδραία νομική βάση, το περιεχόμενο του όρου αυτού χρήζει διευκρινίσεων στο πλαίσιο μελλοντικών προτάσεων, εφόσον το σχέδιο περί δημιουργίας ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων τύχει περαιτέρω προώθησης.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

43. Σε πλήρη σύμπτωση με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ο ΕΕΠΔ υπενθυμίζει ότι κάθε πρόταση (ήδη υποβληθείσα ή νέα) που ενέχει παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ιδιωτική ζωή και στην προστασία των δεδομένων πρέπει να συνάδει με τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Η αναγκαιότητα κάθε πρότασης πρέπει να αποδεικνύεται μέσω ανάλυσης των επιπτώσεων της στην ιδιωτική ζωή.
44. Κατά την πρόταση και τον σχεδιασμό νέων μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων πρέπει να τηρείται η αρχή της «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής».
45. Ο ΕΕΠΔ απευθύνει έκκληση όπως η χρήση βιομετρικών στοιχείων συνοδεύεται από αυστηρές εγγυήσεις και εφεδρικές διαδικασίες ταυτοποίησης των προσώπων των οποίων τα βιομετρικά στοιχεία δεν είναι δυνατόν να καταχωρηθούν. Γενικότερα, πρέπει να θεσπισθούν ελάχιστες προϋποθέσεις για τη χρήση βιομετρικών στοιχείων.
46. Επιπλέον, ο ΕΕΠΔ καλεί την Επιτροπή να αποσαφηνίσει τον σκοπό και το περιεχόμενο των προτάσεων της που αναφέρονται στην παρούσα γνωμοδότηση. Η έκκληση αυτή αφορά τις νομοθετικές προτάσεις σχετικά με το σύστημα εισόδου-εξόδου, το πρόγραμμα καταχώρησης ταξιδιωτών, το Eurosur, το Frontex και τη διύπηρεσιακή συνεργασία, καθώς και την ανακοίνωση για τα «ευφυή σύνορα» και τη μελέτη για τη δημιουργία ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων.
47. Καλεί επίσης την Επιτροπή να μην επαναφέρει την πρόταση περί πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου στη βάση δεδομένων Eurodac, εκτός εάν μια νέα ανάλυση επιπτώσεων καταδείξει με σαφήνεια την αναγκαιότητα της πρότασης, περιλαμβανομένων των τεχνικών και οικονομικών συνεπειών αυτής για το σύστημα.
48. Ο ΕΕΠΔ θα παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις εξελίξεις και θα εκδίδει κατά περίπτωση πρόσθετες παρατηρήσεις. Είναι εξάλλου διαθέσιμος για τη διεξαγωγή περαιτέρω διαβουλεύσεων σε πνεύμα αγαστής συνεργασίας.

Βρυξέλλες, 7 Ιουλίου 2011.

Peter HUSTINX

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων

⁽⁵⁸⁾ Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση του ΕΕΠΔ της 17ης Δεκεμβρίου 2010, όπ. π., παράγραφοι 46-47, όπου εξετάζεται το συγκεκριμένο ζήτημα. Η γνωμοδότηση αυτή εξετάζει επίσης το μέχρι τούδε ανεπίλυτο πρόβλημα της φύσης των σχεδιαζόμενων σχέσεων μεταξύ Frontex και Eurosur.

⁽⁵⁹⁾ Βλέπε υποσημείωση 10.

⁽⁶⁰⁾ Βλέπε υποσημείωση 10.