

Eiropas Datu aizsardzības uzraudzītāja atzinums par Komisijas paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par migrāciju

(2012/C 34/02)

EIROPAS DATU AIZSARDZĪBAS UZRAUDZĪTĀJS,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 16. pantu,

ņemot vērā Eiropas Savienības Pamattiesību hartu un jo īpaši tās 7. un 8. pantu,

ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 95/46/EK (1995. gada 24. oktobris) par personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti ⁽¹⁾,

ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 45/2001 (2000. gada 18. decembris) par fizisku personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi Kopienas iestādēs un struktūrās un par šādu datu brīvu apriti un jo īpaši tās 41. pantu ⁽²⁾,

IR PIEŅĒMIS ŠO ATZINUMU:

I. IEVADS

1. 2011. gada 4. maijā Komisija izdeva Paziņojumu par migrāciju ⁽³⁾ ("Paziņojumu"). Saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 45/2001 41. pantu EDAU sniedz šo atzinumu pēc savas iniciatīvas.
2. Pirms šī Paziņojuma pieņemšanas konsultācijas ar EDAU nav notikušas. Diemžēl tā nav pozitīva rīcība, jo agrākā posmā sniegti komentāri būtu palīdzējuši risināt dažas šajā atzinumā izceltās problēmas.

Paziņojuma mērķi un darbības joma

3. Paziņojuma mērķis ir nesenos un nākotnes politikas priekšlikumus apvienot sistēmā, kurā tiek ņemti vērā visi svarīgie aspekti, un izvairīties no "īstermiņa pieejas, kas ietver tikai robežkontroli, neņemot vērā ilgtermiņa jautājumus" ⁽⁴⁾. Tas ir uzrakstīts gandrīz kā atbildes reakcijas uz nesensajiem notikumiem Ziemeļāfrikā, jo īpaši konfliktu Lībijā.
4. Lai to sasniegtu, Paziņojumā apskatīti humānās palīdzības, robežpārvaldības, vīzu, patvēruma, imigrācijas un integrācijas ekonomiskās nepieciešamības jautājumi. Tajā ir atsauces uz virkni likumdošanas ierosinājumu, no kuriem daži ir jauni, bet citi jau iesniegti apspriešanai. Daudzi no šiem priekšlikumiem ir saistīti ar robežpārvaldību, kas veido svarīgu Paziņojuma daļu. Daži no tiem ietvertu liela mēroga personas datu apstrādi.
5. Šis Paziņojums ir tikai pirmais no virknes paziņojumu un priekšlikumu, ko paredzēts izdot tuvākajā nākotnē un no kuriem katrā būs sīki apskatīti konkrētie aspekti, kas minēti šajā Paziņojumā. Šajā kontekstā 2011. gada 23.–24. jūnija Eiropadomes secinājumos ⁽⁵⁾ minēts, ka "centienus stiprinās arī

⁽¹⁾ OV L 281, 23.11.1995., 31. lpp.

⁽²⁾ OV L 8, 12.1.2001., 1. lpp.

⁽³⁾ COM(2011) 248 galīgā redakcija.

⁽⁴⁾ Paziņojums, 3. lpp.

⁽⁵⁾ 2011. gada 23.–24. jūnija Eiropadomes secinājumi, EUCO 23/11.

tā darba paātrināšana, kas notiek "lietpratīgu robežu" jomā, ar mērķi nodrošināt, lai robežkontroles uzdevumu veikšanai izmantotu jaunas tehnoloģijas. Konkrēti, būtu jāievieš iecelšanas/izceļošanas sistēma un reģistrēto ceļotāju programma. Eiropadome atzinīgi vērtē vienošanos, kas panākta par aģentūru lielapjoma IT sistēmu darbības pārvaldībai brīvības, drošības un tiesiskuma telpā".

EDAU atzinuma mērķis

6. Lai gan datu aizsardzības jautājumi nav Paziņojuma galvenā tēma, tomēr tajā minētas vairākas iniciatīvas un priekšlikumi robežpārvaldības jomā, piemēram, iecelšanas/izceļošanas sistēma un reģistrēto ceļotāju programma, kas būtiski ietekmēs pamattiesības uz datu aizsardzību. Šajā kontekstā Paziņojumā uzsvērts, ka robežkontrole arī ir ļoti svarīga cīņā pret noziedzību, un minēta atsauce uz Iekšējās drošības stratēģiju, ar ko Komisija nāca klajā 2010. gadā⁽⁶⁾.
7. Daudzi no minētajiem priekšlikumiem un iniciatīvām nākotnē tiks izstrādāti precīzāk, tāpēc šis Paziņojums ir iespēja sniegt komentārus par šīm iniciatīvām agrīnā posmā. Attiecībā uz tām iniciatīvām, kas jau iesniegtas, kā piemēram, Priekšlikumu Regulai, ar ko groza *Frontex* regulu⁽⁷⁾, šī ir iespēja atkārtot svarīgākos no agrāk izteiktajiem komentāriem, kurus Padome un Eiropas Parlaments vēl nav galīgi pieņēmuši.
8. Šī Atzinuma mērķis nav analizēt visas aptvertās politikas jomas un priekšlikumus, kas minēti Paziņojumā, bet:
 - apskatīt vairākus datu aizsardzības principus un jēdzienus, piemēram, mērķa ierobežojums, nepieciešamība, samērīgums un "integrēta privātās dzīves neaizskaramība", kas būtu jāņem vērā, īstenojot praksē Paziņojumā izklāstīto pieeju,
 - apspriest konkrētos Paziņojumā ierosinātos pasākumus no datu aizsardzības viedokļa un sniegt konsultāciju jau šajā posmā par to, kā nodrošināt atbilstošu pamattiesību ievērošanu, konkrēti, tiesību uz personas datu aizsardzību.
9. Šajā sakarā Atzinumam ir divas galvenās daļas. Pirmajā daļā sniegts komentārs par Paziņojuma vispārīgo pieeju un ietverti horizontāli apsvērumi par Paziņojumu, piemēram, novērtēšanas nepieciešamība un ietekme uz pamattiesībām saistībā ar IT sistēmu uzbūvi. Otrajā daļā ir mērķtiecīgi komentāri par konkrētiem priekšlikumiem un iniciatīvām⁽⁸⁾.

II. VISPĀRĪGAS PIEZĪMES

Paziņojuma pieeja

10. EDAU atzinīgi vērtē Paziņojuma pieeju izvairīties no "īstermiņa pieejas, kas ietver tikai robežkontroli, neņemot vērā ilgtermiņa jautājumus"⁽⁹⁾. Visaptverošu un efektīvu pieeju migrācijai nevar veidot tikai robežkontrole, tajā jāintegrē arī citi aspekti.

⁽⁶⁾ Komisijas paziņojums par ES iekšējās drošības stratēģiju darbībā: pieci soļi pretim drošākai Eiropai, COM(2010) 673.

⁽⁷⁾ Priekšlikums Regulai, ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (*Frontex*), COM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Šis atzinums īpaši balstīsies uz EDAU 2010. gada 17. decembra atzinumu par Paziņojumu "Iekšējās drošības stratēģija darbībā" ("EDAU 2010. gada 17. decembra atzinums") (OV, C 101, 1.4. 2011, 6. lpp.); EDAU 2010. gada 15. decembra atzinumu par grozīto priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par "Eurodac" izveidi ("EDAU 2010. gada 15. decembra atzinums") (OV, C 101, 1.4.2011, 14. lpp.); EDAU 2010. gada 30. septembra atzinumu par paziņojumu – "Pārskats par informācijas pārvaldību brīvības, drošības un tiesiskuma jomā" ("EDAU 2010. gada 30. septembra atzinums") (OV C 355, 29.12.2010, 16. lpp.); un EDAU 2008. gada 3. marta sākotnējiem komentāriem par Robežu pakotni (EDAU 2008. gada 3. marta sākotnējie komentāri), kas pieejami EDAU tīmekļa vietnē.

⁽⁹⁾ Paziņojums, 3. lpp.

11. Šādā visaptverošā pieejā jārespektē migrantu un bēgļu pamattiesības, tostarp viņu tiesības uz datu aizsardzību. Tas ir pat vēl svarīgāk tāpēc, ka šīs grupas bieži nonāk neaizsargātā stāvoklī.
12. Šajā kontekstā Paziņojumā minēts, ka Eiropas Savienības divkāršajam mērķim jābūt saglabāt augstu drošības līmeni un vienlaikus padarīt vienkāršāku robežšķērsošanu "personām, kuras būtu jāuzņem, pilnībā ievērojot viņu pamattiesības" ⁽¹⁰⁾. Šis formulējums varētu radīt priekšstatu, ka personu, kuras dažādu iemeslu dēļ nedrīkst uzņemt, pamattiesības nav nepieciešams aizsargāt. EDAU uzskata, ka ir acīmredzami, ka viņu tiesībās var neietilpt tiesības apmesties ES teritorijā, un tādā gadījumā būtu atbilstīgi jāreaģē, piemēram, veidot atgriešanas darbības, taču vienmēr ievērojot pamattiesības.
13. Tiek atzīmēts, ka attiecībā uz robežpārvaldību Paziņojumā aizstāvēta pieeja, kas stingri balstīta uz tehnoloģiju izmantošanu. Cita starpā, tajā atbalstīta paaugstināta robežas uzraudzība (skatīt paredzēto Eiropas Robežu uzraudzības sistēmu *Eurosur*) ⁽¹¹⁾. Tajā paredzēta arī jaunu liela apjoma IT sistēmu informācijas par ceļotājiem apstrādei izveides iespējas pētīšana (ieceļošanas-izceļošanas sistēma un reģistrēto ceļotāju programma) ⁽¹²⁾. Visbeidzot, tajā aizstāvēta esošo sistēmu paplašināšana, iekļaujot jaunus lietotājus (t. i. attiecībā uz *Eurodac*) ⁽¹³⁾. Šis uzsvars uz tehnoloģijām atspoguļo vispārējo tendenci pēdējo gadu laikā.

Esošo instrumentu izvērtēšana pirms jaunu instrumentu ierosināšanas un nepieciešamības tests

14. EDAU vairākkārtīgi ir uzsvēris, ka pirms jaunu instrumentu ierosināšanas būtu jāizvērtē esošie ⁽¹⁴⁾. Šajā kontekstā, atsaucot atmiņā Eiropas Cilvēktiesību tiesas ⁽¹⁵⁾ un Eiropas tiesas ⁽¹⁶⁾ judikatūru, EDAU norāda, ka iejaukšanās tiesībās uz privāto dzīvi ir jāatbilst standartam, ka tā ir "nepieciešama demokrātiskā sabiedrībā", un jāatbilst samērīguma standartam. Nepieciešamības jēdziens nozīmē striktāku pierādīšanas pienākumu, nevis tikai apgalvojumu par "noderīgumu" ⁽¹⁷⁾. Tas nozīmē, ka visiem attiecīgajiem priekšlikumiem jāpievieno skaidri pierādījumi par to nepieciešamību un samērīgumu.
15. Šādu pierādījumu vajadzētu nodrošināt ar ietekmes uz privātumu novērtējumu ⁽¹⁸⁾, balstoties uz pietiekamiem pierādījumiem. ⁽¹⁹⁾ Ar selektīvu statistikas un aprēķinu izmantošanu nepietiek. EDAU apzinās, ka ticamas informācijas apkopošana par tādu parādību, kāda ir nelegālā migrācija, ir sarežģīta, taču šajos

⁽¹⁰⁾ Paziņojums, 7. lpp.

⁽¹¹⁾ Paziņojums, 7.–8. lpp. Skatīt arī šā atzinuma 42.–44. punktu.

⁽¹²⁾ Paziņojums, 10. lpp.

⁽¹³⁾ Paziņojums, 14. lpp.

⁽¹⁴⁾ Skatīt EDAU 2010. gada 30. septembra atzinumu, kas citēts iepriekš; skatīt arī EDAU Sākotnējos komentārus par robežu pakotni, kas citēti iepriekš. Šajā sakarā EDAU atzinīgi vērtē Informācijas projekta kartēšanas darba grupas paveikto darbu Eiropas Informācijas apmaiņas modeļa darba kontekstā. Taču šī darba aptvērumus būtu jāpaplašina, un nākotnē darbam šajā jomā būtu jābūt ar plašāku perspektīvu.

⁽¹⁵⁾ Skatīt, piemēram, Eiropas Cilvēktiesību tiesa, *S. un Marper pret Apvienoto Karalisti*, Nr. 30562/04 un 30566/04, izvēlētas publicēšanai Ziņojumā par spriedumiem un lēmumiem.

⁽¹⁶⁾ Piemēram, apvienotās lietas C-92/09 un C-93/09, *Volker un Markus Schecke un Hartmut Eifert pret Hesenes federālo zemi* [2010], vēl nav publicēts Eiropas tiesas ziņojumā ("Schecke").

⁽¹⁷⁾ Vairāki spriedumi kopš Eiropas Cilvēktiesību tiesas sprieduma *Handyside pret Apvienoto Karalisti*, Nr. 5493/72, A sērija Nr. 24, 48. punkts.

⁽¹⁸⁾ Tam ir jābūt vai nu atsevišķam ietekmes uz privātumu un datu aizsardzību novērtējumam, vai arī tas jāintegrē vispārējā ietekmes novērtējumā. Pašreizējās ietekmes novērtējuma pamatnostādnes (Eiropas Komisijas Ietekmes novērtējuma pamatnostādnes, SEC(2009) 92, nav paredzēts atsevišķs ietekmes novērtējums attiecībā uz ietekmi uz pamattiesībām, piemēram, datu aizsardzību; šie aspekti jāintegrē vispārējā ietekmes novērtējumā. Šobrīd, sekojot Komisijas paziņojumam "Stratēģija Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā", (COM(2010) 573), ir sagatavotas papildu vadlīnijas kā Komisijas dienestu darba dokuments "Darbības pamatnostādnes par pamattiesību ņemšanu vērā Komisijas ietekmes novērtējumos" (SEC(2011) 567).

⁽¹⁹⁾ Par šo skatīt arī EDAU 2011. gada 25. marta atzinumu par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par pasažieru datu reģistra datu izmantošanu teroristu nodarījumu un smagu noziegumu novēršanai, atklāšanai, izmeklēšanai un saukšanai pie atbildības par tiem ("EDAU 2011. gada 25. marta atzinums"), kas vēl nav publicēts OV, īpaši 25. punktu.

ietekmes novērtējumos vajadzētu arī apsvērt alternatīvus problēmu, ar kādām nākas saskarties, risinājumus, lai līdz minimumam samazinātu ietekmi uz pamattiesībām. ⁽²⁰⁾ Fakts, ka tehnoloģiskie risinājumi ir iespējami, pats par sevi nenozīmē, ka tie ir nepieciešami un proporcionāli.

16. Ja novērtējuma rezultātā tiek secināts, ka jaunas liela mēroga IT sistēmas ir nepieciešamas, tās izstrādājot jāņem vērā koncepcija "integrēta privātās dzīves neaizskaramība". Kontrolētājiem vajadzētu varēt pierādīt, ka ir veikti atbilstoši pasākumi, lai nodrošinātu, ka to sistēmu uzbūvē ir ņemtas vērā privātās dzīves neaizskaramības prasības. Šāda rīcība var mazināt jauno pasākumu negatīvo ietekmi uz privātās dzīves neaizskaramību (vai palielināt pozitīvo ietekmi). Komisija šādu pieeju ir apstiprinājusi. ⁽²¹⁾ "Integrētas privātās dzīves neaizskaramības" īstenošanas sistēmu, piemēram, Paziņojumā minētās iecelšanas-izceļošanas sistēmas, kontekstā rezultātā personas datu apkopošana tiktu samazināta līdz nepieciešamajam minimumam un personas datu apstrāde tiktu padarīta datu subjektiem draudzīga un caurskatāma.
17. Turklāt, jāievēro arī mērķa ierobežojuma princips. Jāizvairās no "funkciju pārbīdes". Piemēram, Paziņojumā paredzēts atkārtoti ieviest iniciatīvu, saskaņā ar kuru tiesībsardzības iestādēm tiek piešķirta piekļuve *Eurodac* ⁽²²⁾, kas, šķiet, apstiprina tendenci piešķirt tiesībsargājošajām iestādēm piekļuvi ES liela mēroga sistēmām un izraisa sistēmas sākotnējā nolūka paplašināšanas jautājumu. Piekļuves datubāzēm piešķiršana papildu iestādēm ir jautājums, kam var būt nopietna ietekme: datubāze, kuru uzskata par proporcionālu, kad to izmanto vienam konkrētam mērķim, var kļūt neproporcionāla, kad tās lietošanu vēlāk paplašina, attiecinot to uz citiem mērķiem ⁽²³⁾.
18. Tāpēc EDAU aicina visiem (pašreizējiem un jaunajiem) priekšlikumiem, kas saistīti ar pamattiesību uz datu aizsardzību ierobežošanu, pievienot skaidru pierādījumu par to nepieciešamību ⁽²⁴⁾. Turklāt, kad liela mēroga IT sistēmas uzskata par nepieciešamām, tās jāizstrādā, pienācīgi ņemot vērā "integrētas privātās dzīves neaizskaramības" principu. Papildus tam īstenotie pasākumi regulāri jāvērtē, lai noteiktu, vai tie vēl joprojām ir nepieciešami.

III. KONKRĒTAS PIEZĪMES

Eurodac

19. Paziņojumā ir atsauce uz tiesībsardzības piekļuvi *Eurodac*, apgalvojot, ka *Eurodac*, papildus Dublinas regulas efektivitātes atbalsta turpināšanai, būtu arī "jāapmierina citas tiesībsardzības iestāžu vajadzības" ⁽²⁵⁾.
20. 2008. gada decembra priekšlikumā *Eurodac* regulas reformai ⁽²⁶⁾ nebija nosacījumu par piekļuvi tiesībsardzības nolūkos. Tie bija iekļauti priekšlikumā, kuru Komisija ierosināja 2009.

⁽²⁰⁾ Par nepieciešamību apsvērt alternatīvus risinājumus skatīt arī Eiropas tiesas spriedumu *Schecke* lietā, kas citēts iepriekš.

⁽²¹⁾ Komisijas paziņojums par vispusīgu pieeju personas datu aizsardzībai Eiropas Savienībā, COM(2010) 609, 12. lpp. Skatīt arī EDAU 2011. gada 14. janvāra atzinumu par Komisijas paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai – "Vispusīga pieeja personas datu aizsardzībai Eiropas Savienībā" (OV C 181, 22.6.2011., 1. lpp.) 108.–115. punkts.

⁽²²⁾ Paziņojums, 14. lpp.

⁽²³⁾ Skatīt EDAU sākotnējos komentārus par robežu pakotni, kas citēti iepriekš, 3. lpp.

⁽²⁴⁾ Skatīt arī EDAU 2011. gada 31. maija atzinumu par Komisijas izvērtējuma ziņojumu Padomei un Eiropas Parlamentam par Datu saglabāšanas direktīvu (Direktīva 2006/24/EK), kas vēl nav publicēts OV, kā arī EDAU 2011. gada 25. marta atzinumu.

⁽²⁵⁾ Paziņojums, 14. lpp.

⁽²⁶⁾ Priekšlikums Regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. (.../...) (ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm) (Pārstrādāta versija), COM(2008) 825.

gada septembrī⁽²⁷⁾. 2010. gada oktobrī Komisija pieņēma grozītu priekšlikumu⁽²⁸⁾, kurā vairs nebija iekļauti nosacījumi par piekļuvi tiesībaizsardzības nolūkos, līdzīgi kā tas bija oriģinālajā priekšlikumā.

21. Savā 2010. gada 15. decembra atzinumā par *Eurodac* EDAU atzinīgi novērtēja atteikšanos no piekļuves tiesībaizsardzības nolūkos⁽²⁹⁾, atgādinot, ka šāda lietošana citiem nolūkiem jāpamato ar būtiskiem pierādījumiem par patvēruma pieteikumu iesniedzēju saistību ar terorismu un/vai nopietnu noziegumu. Turklāt, patvēruma meklētāju nedrošā situācija ir jāņem vērā, novērtējot šādas piekļuves nepieciešamību un samērīgumu.
22. *Eurodac* Regulas reforma ir daļa no Eiropas patvēruma sistēmas izveides, kas saskaņā ar Stokholmas programmas jāizveido līdz 2012. gadam⁽³⁰⁾. Viens no Komisijas norādītajiem atteikšanās no piekļuves tiesībaizsardzības nolūkos iemesliem 2010. gada oktobra priekšlikumā bija, ka šī pretrunīgā pasākuma neiekļaušana varētu atvieglot savlaicīgu patvēruma pakotnes pieņemšanu⁽³¹⁾. Tas ir saistīts arī ar Aģentūras izveidi liela apjoma IT sistēmu darbības pārvaldībai brīvības, drošības un tiesiskuma telpā⁽³²⁾.
23. Uz šī fona un, ņemot vērā iepriekšējās piezīmes, EDAU uzskata, ka līdz šim pietiekami skaidri un ticami pierādījumi par piekļuves *Eurodac* tiesībaizsardzības nolūkos atkārtotu ieviešanu nav sniegti. Šādu atkārtotu ieviešanu, iespējams, varētu izskatīt tikai pēc jauna ietekmes novērtējuma, kurā ņemtas vērā bažas par privātās dzīves neaizskaramību. Turklāt, piekļuves tiesībaizsardzības iestādēm iekļaušana liktu izdarīt būtiskas izmaiņas *Eurodac* datubāzē, lai drošā veidā nodrošinātu šādu piekļuvi. Arī šī soļa tehniskās un finansiālās sekas būtu jāapskata jaunā ietekmes novērtējumā⁽³³⁾.
24. Turklāt, priekšlikuma atkārtotai iekļaušanai varētu būt būtiska ietekme uz patvēruma pakotnes termiņiem. Komisija nemin datumu, kad iespējamo jauno priekšlikumu varētu iesniegt; tāpat arī tā nenorāda, kad šādam priekšlikumam tiktu pievienots jauns ietekmes novērtējums.

⁽²⁷⁾ Grozīts priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. (.../...) (ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm) (Pārstrādāta versija), COM(2009) 342 EDAU izdeva atzinumu par šo priekšlikumu, skatīt EDAU 2009. gada 7. oktobra atzinumu par grozīto priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. (.../...), (ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm), un par priekšlikumu Padomes Lēmumam par dalībvalstu tiesībaizsardzības iestāžu un Eiropola pieprasījumiem, lai veiktu salīdzināšanu ar *Eurodac* datiem tiesībaizsardzības nolūkos ("EDAU 2009. gada 7. oktobra atzinums") (OV C 92, 10.4.2010, 1. lpp.).

⁽²⁸⁾ Grozīts priekšlikums Regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. (.../...) (ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm) (Pārstrādāta versija), COM(2010) 555, ("COM(2010) 555"). EDAU izdeva atzinumu par šo priekšlikumu, skatīt EDAU 2010. gada 15. decembra atzinumu, kas citēts iepriekš, īpaši 18.–22., 28.–33., 51.–57. punktu.

⁽²⁹⁾ EDAU 2010. gada 15. decembra atzinums, īpaši 12.–17. punkts.

⁽³⁰⁾ Eiropas Padome: Stokholmas programma – Atvērta un droša Eiropa, kas kalpo pilsoņiem un tos aizsargā, 5. lpp., (OV C 115, 4.5.2010, 1. lpp.).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, citēts iepriekš, 3. lpp.

⁽³²⁾ *Ibid.*

⁽³³⁾ 2010. gada oktobra priekšlikuma ietekmes novērtējums nebija pievienots. Tā vietā Komisija atsauca uz ietekmes novērtējumu, kas veikts 2009. gada priekšlikumam, skatīt Komisijas dienestu darba dokumentu – Pavaddokuments grozītajam priekšlikumam Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (EK) Nr. (.../...) (ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm) (Pārstrādāta versija), un priekšlikumam Padomes Lēmumam par dalībvalstu tiesībaizsardzības iestāžu un Eiropola pieprasījumiem, lai veiktu salīdzināšanu ar *Eurodac* datiem tiesībaizsardzības nolūkos – Ietekmes novērtējums, SEC(2009) 936. Skatīt arī COM(2010) 555, kas citēts iepriekš, 3. lpp.

Ieceļošanas-izceļošanas sistēma

25. Paziņojumā arī pateikts, ka 2011. gada septembrī plānots izdot Paziņojumu par lietpratīgajām robežām. Šim Paziņojumam būtu arī sīkāk jāizklāsta iniciatīvas attiecībā uz ieceļošanas-izceļošanas sistēmu un reģistrēto ceļotāju programmu. Komisija atzīst, ka šiem projektiem būs nepieciešami “būtiski ieguldījumi”, lai nodrošinātu “augsta līmeņa standartu personas datu aizsardzībai”⁽³⁴⁾.
26. Kas attiecas uz ieceļošanas-izceļošanas sistēmu, Komisija pamato šo iniciatīvu, apgalvojot, ka “uzturēšanās ilguma pārsniegšana” ir “galvenais nelegālās imigrācijas cēlonis ES”⁽³⁵⁾. Izņemot šo, Paziņojumā nav sniegts skaidrojums par šīs sistēmas nolūkiem.
27. “Uzturēšanās ilguma pārsniedzēju” skaita samazināšanai noteikti var būt pozitīva ietekme. EDAU saprot, ka ieceļošanas-izceļošanas sistēma varētu atturēt trešo valstu valstspiederīgos no uzturēšanās ilguma pārsniegšanas, ja viņi zinātu, ka viņi tiks automātiski atklāti pēc vīzas termiņa beigām. Taču paliek neatbildēti vairāki jautājumi.
28. Līdz šim nav konsekvantas politikas saistībā ar uzturēšanās termiņa dalībvalstīs pārsniegšanu. “Uzturēšanās ilguma pārsniegšana” jēdziens vispārīgi nav labi definēts; vienošanās par kopēju termina definīciju būtu nepieciešams pirmais solis ceļā uz skaidru šī jautājuma izpratni⁽³⁶⁾.
29. Turklāt, līdz šim pieejamie skaitļi ir novērtējums⁽³⁷⁾. Kā pamatota nepieciešamības novērtējuma priekšnoteikums būtu nepieciešama problēmas lieluma noskaidrošana.
30. Brīdinājumi saskaņā ar Šengenas līguma īstenošanas konvencijas 96. pantu ir esošs pasākums, lai novērstu īpašu personu ieceļošanu Šengenas teritorijā. Šos brīdinājumus var izmantot, lai apturētu zināmu “uzturēšanās ilguma pārsniedzēju” atkārtotu ieceļošanu⁽³⁸⁾. Nesenā paziņojumā Komisija aicināja dalībvalstis pēc iespējas pilnīgāk izmantot šo iespēju⁽³⁹⁾. Tas norāda uz to, ka šobrīd šo pasākumu pilnā mērā neizmanto.
31. Iespējams, ka ieceļošanas-izceļošanas sistēmā tiks izmantoti arī biometriskie dati. Lai gan EDAU atzīst iespējamus ieguvumus, ko sniedz biometrisku datu izmantošana, viņa pienākums ir norādīt arī uz to vajajām vietām. Biometrisku datu visa veida izmantošanai jābūt saistītai ar stingriem aizsardzības pasākumiem, un ir jāņem vērā kļūdas risks⁽⁴⁰⁾. Šajā kontekstā EDAU aicina izveidot minimālo kritēriju komplektu saistībā ar biometrisku datu lietošanu, piemēram, biometrisku datu uzticamība, mērķtiecīgs ietekmes uz biometriskajiem datiem novērtējums, precizitāte un rezerves procedūra⁽⁴¹⁾. Turklāt,

⁽³⁴⁾ Paziņojums, 10. lpp.

⁽³⁵⁾ Paziņojums, 10. lpp.

⁽³⁶⁾ Būtu arī nepieciešams paskaidrot, kādi izņēmumi tiktu attiecināti – piemēram, medicīniski vai humāni iemesli.

⁽³⁷⁾ Skatīt EDAU 2010. gada 30. septembra atzinumu, kas citēts iepriekš, īpaši 52.–56. punktu.

⁽³⁸⁾ Skatīt EDAU 2008. gada 3. marta sākotnējos komentārus, kas citēti iepriekš, 4. lpp.

⁽³⁹⁾ Komisijas paziņojums: Gada ziņojums par patvērumu, COM(2011) 291, 9. lpp.

⁽⁴⁰⁾ Skatīt, piemēram, EDAU 2006. gada 16. oktobra atzinumu par grozīto priekšlikumu Padomes Regulai, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 1030/2002, ar ko nosaka vienotu uzturēšanās atļauju formu trešo valstu pilsoņiem (OV C 320, 28.12.2006., 21. lpp.); skatīt arī 29. panta Datu aizsardzības darba grupas atzinumu Nr. 3/2007 par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Kopīgo konsulāro instrukciju diplomātiskajām pārstāvniecībām un konsulārajiem dienestiem attiecībā uz vīzām, nosakot biometrisku identifikatoru ieviešanu un paredzot arī noteikumus par vīzu pieteikumu pieņemšanu un apstrādi (COM(2006) 269, galīgā), 2007. gada 1. marta WP134.

⁽⁴¹⁾ Skatīt, piemēram, EDAU 2005. gada 19. oktobra atzinumu par priekšlikumu Padomes Lēmumam par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (SIS II) izveidi, pārvaldību un izmantošanu; priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas izveidi, darbību un izmantojumu (...) (OV C 91, 19.4.2006., 38. lpp.); un “Ceļā uz visaptverošu datu, tostarp biometrisku, aizsardzību Eiropā – Eiropas perspektīva”, 12. konference – Biometrijas institūts Austrālijā, Sidnejā, 2011. gada 26. maijā; http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

noteiktai daļai iesaistīto cilvēku nav pirkstu nospiedumu, kurus sistēma varētu nolasīt⁽⁴²⁾. Ja iecelšanas-izceļošanas sistēmā jāiekļauj biometriskie dati, tajā ir jāparedz rezerves procedūras šādiem ceļotājiem⁽⁴³⁾.

32. EDAU vēlas vērst uzmanību arī uz pieredzi saistībā ar *US-VISIT* (Savienoto Valstu Iecelšanas un imigrācijas statusa noteikšanas tehnoloģiju programma), kas ir līdzīga sistēma ASV. Saskaņā ar *US-VISIT* lielākajai daļai trešo valstu valstspiederīgo ir pienākums sniegt biometriskos datus, ieceļojot ASV teritorijā. Šīs sistēmas "izceļošanas" daļa vēl atrodas izstrādes stadijā. 2009. gadā tika veikti biometrisko datu apkopošanas pilottesti šai sistēmas daļai⁽⁴⁴⁾. Iekšzemes drošības departaments atzina, ka šo testu rezultāti ir "pārspīlēti sakarā ar sistēmas ierobežojumiem, kas saistīti ar situācijām, kad ADIS ieraksti neatspoguļo ceļotāja atjauninātu statusu neseno izmaiņu vai statusa pagarināšanas dēļ"⁽⁴⁵⁾. Ar testu palīdzību pasažieri tika pārbaudīti, pamatojoties uz vairākiem uzraudzības sarakstiem, taču "neviens no [...] pozitīviem rezultātiem nebūtu novērsis izbraukšanu"⁽⁴⁶⁾. Iekšzemes drošības departaments ir kopā iztērējis aptuveni 1,3 miljardus ASV dolārus, lai izstrādātu *US-VISIT* iecelšanas komponentu⁽⁴⁷⁾. Tas rada jautājumu, vai iecelšanas-izceļošanas sistēma ir izmaksu ziņā efektīvs pasākums "uzturēšanās ilguma pārsniegšanas" samazināšanai.
33. Īsumā, ne šādas sistēmas mērķis, ne veids, kā tas tiktu interpretēts un īstenots, nav pietiekami skaidrs. Kas attiecas uz nepieciešamību rīkoties, nav skaidrs centrālā termina "uzturēšanās ilguma pārsniegšana" definīcijas, līdz ar to nav ticamu statistikas datu par problēmas apmēru. Kas attiecas uz veicamo rīcību, esošie instrumenti, kas darbojas, lai neļautu zināmiem "uzturēšanās ilguma pārsniegšanai" ieceļot atkārtoti, iespējams, netiek izmantoti tādā mērā, kā tam būtu jābūt; turklāt, jautājumus rada iecelšanas-izceļošanas sistēmas biometrisko datu komponents. Kas attiecas uz šīs sistēmas iespējamību un izmaksām, pieredze no ASV norāda uz to, ka iecelšanas-izceļošanas sistēmas īstenošana būs dārga. Šie punkti rada šaubas par iecelšanas-izceļošanas sistēmas nepieciešamību un efektivitāti izmaksu ziņā.

Reģistrēto ceļotāju programma

34. Paziņojumā minēta arī reģistrēto ceļotāju programmas ieviešana. Nav līdz galam skaidrs, kāda būs šīs sistēmas pievienotā vērtība salīdzinājumā ar, piemēram, vairākkārtējas iebraukšanas vīzas ar ilgu derīguma termiņa izmantošanu. Mērķa grupas būtu tādas pašas (biežie ceļotāji). Fakts, ka vīzas tiek "izsniegtas nelabprāt"⁽⁴⁸⁾, pats par sevi nevar kalpot kā iemesls, lai tā vietā ierosinātu jaunus pasākumus, kad tie, kas šobrīd ir pieejami, – ja tos pilnībā izmantotu – ļautu sasniegt tos pašus mērķus. Ņemot vērā iepriekš norādīto, EDAU nav pilnībā pārliecināts, ka šī sistēma ir patiešām nepieciešama.
35. Turklāt, Paziņojumā ir atsauce uz "bona fide" ceļotājiem (11. lapā), kas attiecas galvenokārt uz reģistrēto ceļotāju programmu. Netieši šo formulējumu var izlasīt kā tādu, ar kuru izveido "mala fide" ceļotāju

⁽⁴²⁾ Tas var būt, piemēram, slimības, invaliditātes, ievainojumu un apdegumu dēļ. Šķiet, ka iespējama arī tāda situācija, kad personu, kas strādā lauksaimniecībā un celtniecībā, pirkstu nospiedumi gadījumos, kuru skaits nav tik nenozīmīgs, var būt bojāti līdz tādai pakāpei, ka tie kļūst nenolasāmi. Skatīt arī EDAU 2010. gada 15. decembra atzinumu, kas citēts iepriekš, 19. punktu.

⁽⁴³⁾ Līdzīgas piezīmes *Eurodac* kontekstā skatīt EDAU 2010. gada 15. decembra atzinumā, 18.–25. punktā.

⁽⁴⁴⁾ Vienā no testēšanai izvēlētajām lidostām testu 35 darbības dienas radīja darbaspēka izmaksas un izdevumus USD 393 410 apmērā, un tika atklāti 90 apgalvoti "uzturēšanās ilguma pārsniegšanas" gadījumi. Otrajā testā, kas tika veikts tajā pat laikā, bija 44 apgalvoti pozitīvi rezultāti, un izmaksas sastādīja USD 77 501. Šie skaitļi neietver izstrādes izmaksas. Šo testu novērtējumu skatīt: Savienoto Valstu Valdības atbildības birojs: *US-VISIT* pilotnovērtējums sniedz ierobežotu izpratni par izceļošanas ar avio iespējām, 2010. gada augusts, GAO-10-860, pieejams: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> ("ASV GAO: *US-VISIT* pilotvērtējumi").

⁽⁴⁵⁾ Sagatavots ASV GAO: *US-VISIT* pilotvērtējumi, 72. lpp.

⁽⁴⁶⁾ ASV GAO: *US-VISIT* pilotvērtējumi, 72. lpp.

⁽⁴⁷⁾ Skatīt EDAU 2008. gada 3. marta sākotnējos komentārus, kas citēti iepriekš, 4. lpp.

⁽⁴⁸⁾ Paziņojums, 11. lpp.

kategoriju. Par “bona fide” ceļotājiem uzskatītu tikai tādus, kas veiktu papildu darbības, piesakoties reģistrēto ceļotāju programmā un sniedzot papildu personas informāciju. Sākuma pieņēmums vairs nebūtu, ka ceļotāji kopumā jāuzskata par tādiem, kas Savienības teritorijā ieceļo labticīgi, izņemot, ja bažas par to rada konkrēti pierādījumi, bet ceļotājiem pašiem vajadzētu sevi attaisnot, sniedzot papildu informāciju par sevi pat tādā gadījumā, ja nekādu pierādījumu nav. Tas netieši nozīmē, ka pasludinot par “bona fide” tikai dažus ceļotājus, tie, kas nevēlas sniegt papildu informāciju, de facto tiek apzīmēti kā “mala fide”, lai gan šādam atteikumam sniegt papildu informāciju var būt leģitīmi iemesli, piemēram, neceļošana bieži ⁽⁴⁹⁾.

Frontex un starpaģentūru sadarbība

36. Paziņojumā ir aicinājums uz “ciešu starpaģentūru sadarbību” Eiropola, *Frontex* un valstu muitas un policijas iestāžu starpā, un to uzskata par “būtisku”, jo īpaši robežkontroles un muitas iestāžu starpā ⁽⁵⁰⁾. Šo sadarbību atbalstīs ar priekšlikumiem par paraugpraksi, kas jāiesniedz 2012. gada laikā. Komisija paziņo arī par tiesību aktu projektu, kas jāiesniedz 2011. gada laikā, ļaujot dalībvalstu, kas veic robežu uzraudzību, “dalīties ar operatīvo informāciju un sadarboties savā starpā un ar *Frontex*” ⁽⁵¹⁾. Visbeidzot, šobrīd Padomē un Eiropas Parlamentā norisinās sarunas par priekšlikumu atjaunināt *Frontex* tiesisko regulējumu, “lai padarītu to efektīvu darbības spēju ziņā pie ārējām robežām” ⁽⁵²⁾.
37. Ar mērķi nodrošināt konsekveni un radīt pievienoto vērtību no datu aizsardzības perspektīvas, attiecīgajiem noteikumiem tiesiskajā pamatā iespējamo sadarbības līgumu slēgšanai un personas datu apmaiņai starp *Frontex* un aģentūrām, ar ko tam jāsadarbojas, būtu jābūt saskaņotiem un konsekventiem, lai nodrošinātu pilnu sadarbību struktūru starpā attiecībā uz datu aizsardzības noteikumiem.
38. EDAU vēlreiz atkārtō šajā Atzinumā par priekšlikumu *Frontex* Regulas ⁽⁵³⁾ reformai ierosinātos punktus, jo īpaši nepieciešamību nodrošināt skaidru tiesisko pamatu personas datu apstrādei. Ja *Frontex* tiek piešķirts mandāts veikt personas datu apmaiņu, tajā jāietver stingri un skaidri noteikumi par datu subjekta tiesībām, kā arī citi aizsardzības pasākumi. Jebkādiem noteikumiem, ar kuriem *Frontex* atļauj apstrādāt personas datus un/vai veikt apmaiņu ar tiem, jābūt precīziem un skaidri noteiktiem.

Eurosur

39. Komisija paziņo arī par tiesību akta priekšlikumu, ar ko nosaka Eiropas robežu uzraudzības sistēmas (*Eurosur*) mērķi, darbības jomu un tehnisko un operatīvo satvaru, 2011. gada decembrim ⁽⁵⁴⁾. Paredzams, ka šis priekšlikums nodrošinās “lielāku modernās tehnoloģijas izmantošana uz sauszemes, kā arī jūras robežām” ⁽⁵⁵⁾, kā arī operatīvās informācijas par starpgadījumiem apmaiņu ⁽⁵⁶⁾. Tas attiecas arī uz *Frontex*, jo Komisija plāno ierosināt vēl vienu priekšlikumu, ar kuru dalībvalstu iestādēm, kas veic robežu uzraudzību, tiktu atļauts dalīties ar operatīvo informāciju savā starpā un ar *Frontex* ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Skatīt arī EDAU 2008. gada 3. marta sākotnējos komentārus, kas citēti iepriekš.

⁽⁵⁰⁾ Paziņojums, 10. lpp.

⁽⁵¹⁾ Paziņojums, 8. lpp.

⁽⁵²⁾ Skat. 51. atsauci.

⁽⁵³⁾ EDAU 2010. gada 17. maija atzinums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004, ar ko izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (*Frontex*), vēl nav publicēts OV, skatīt arī EDAU 2010. gada 17. decembra atzinumu, kas citēts iepriekš, 48.–51. punktu.

⁽⁵⁴⁾ Paziņojums, 18. lpp.

⁽⁵⁵⁾ Paziņojums, 7. lpp.

⁽⁵⁶⁾ Paziņojums, 8. lpp.

⁽⁵⁷⁾ Paziņojums, 8. lpp.

40. Nav skaidrs, vai un kādā mērā tas ietvers personas datu apstrādi⁽⁵⁸⁾. EDAU aicina Komisiju skaidri noteikt šos jautājumus turpmākajos priekšlikumos.

Eiropas robežsargu sistēma

41. Paziņojumā minēts, ka būtu jāapsver Eiropas robežsargu sistēmas iespējamība. No teksta nav skaidrs, kā šāda sistēma varētu izskatīties. Saskaņā ar tekstu, tai “nebūt nebūtu jābūt”⁽⁵⁹⁾ centralizētai administrācijai, kas tomēr atstāj atvērtu iespēju, ka tāda varētu būt. Ja tā nav centralizēta administrācija, Komisija ierosina, ka, cita starpā, būs jāuzlabo “kopējas spējas” un “praktiskā sadarbība”⁽⁶⁰⁾.
42. Nav skaidrs, vai ar to domāts esošo pasākumu labākas īstenošanas mērķis, vai tā ir norāde uz jauniem, vēl neizīnotiem priekšlikumiem. Ņemot vērā, ka “praktiskā sadarbība” droši vien ietvers apmaiņu ar personas datiem, kam noteikti būs nepieciešams tiesiskais pamats, tas būtu jānorāda turpmākajos priekšlikumos, ja šo projektu turpina virzīt.

IV. SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

43. Atbilstīgi Eiropas tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrai EDAU atgādina nepieciešamības samērīguma prasību attiecībā uz visiem (pašreizējiem un jauniem) priekšlikumiem, kas pārkāpj pamata tiesības uz privātās dzīves neaizskaramību un datu aizsardzību. Attiecībā uz katru priekšlikumu nepieciešamība būtu jāpierāda ar ietekmes uz privātās dzīves neaizskaramību novērtējumu.
44. Ierosinot un izstrādājot liela mēroga IT sistēmas, jāievēro “integrētas privātās dzīves neaizskaramības” princips un mērķa ierobežojuma princips.
45. EDAU uzstāj, ka jebkādi biometrisku datu izmantošanai jāparedz stingri aizsardzības pasākumi un rezerves procedūras tiem, kas nevar piedalīties. Vispārinot, jānosaka minimālie nosacījumi biometrisku datu izmantošanai.
46. Turklāt, EDAU uzstāj, ka Komisijai skaidri jānosaka savu priekšlikumu, kas norādīti Atzinumā, darbības joma un saturs. Tas attiecas uz paziņotajiem tiesību aktu priekšlikumiem, kas saistīti ar ieceļošanas-izceļošanas sistēmu, reģistrēto ceļotāju programmu, *Eurosur*, *Frontex* un starpaģentūru sadarbību, kā arī Paziņojumu par lietpratīgajām robežām un pētījumu par Eiropas robežsargu sistēmu.
47. Viņš arī aicina Komisiju no jauna neiesniegt priekšlikumu par piekļuvi *Eurodac* tiesībaizsardzības nolūkos, ja jauns ietekmes novērtējums skaidri neparāda priekšlikuma nepieciešamību, tostarp tehnisko un finansiālo ietekmi uz sistēmu.
48. EDAU cieši sekos šiem notikumiem un izdos papildu piezīmes, ja tas būs piemēroti. Viņš ir pieejams, lai veiktu turpmāku apspriešanos labas sadarbības garā.

Briselē, 2011. gada 7. jūlijā

Eiropas datu aizsardzības uzraudzītājs

Peter HUSTINX

⁽⁵⁸⁾ Skatīt arī EDAU 2010. gada 17. decembra atzinumu, kas citēts iepriekš, 46.–47. punktu, kuros šis jautājums jau apskatīts. Šajā atzinumā apskatīts arī līdz šim neatrisinātais jautājums par paredzēto saīsu starp *Frontex* un *Eurosur* raksturu.

⁽⁵⁹⁾ Paziņojums, 7. lpp.

⁽⁶⁰⁾ Paziņojums, 7. lpp.