

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonės dėl antrojo ES pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio santrauka

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

(2016/C 463/11)

SANTRAUKA

ES teisės aktų leidėjas jau seniai planavo sukurti ES atvykimo ir išvykimo sistemą (AIS), kurioje bus registruojamas trečiųjų šalių piliečių atvykimas į Europos Sąjungos teritoriją ir išvykimas iš jos. 2013 m. Komisija priėmė tris pasiūlymus, sudarančius pirmąjį pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinį, bet teisės aktų leidybos institucijos išreiškė rimtą susirūpinimą ir dėl dokumentų rinkinio nebuvo pasiekta bendro sutarimo. Atsakydama į išreikštą susirūpinimą, Komisija ėmėsi koncepcijos pagrįstumo patikrinimo ir šiais metais išleido antrąjį pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinį, kurį sudaro du peržiūrėti pasiūlymai.

EDAPP, atidžiai išnagrinėjęs šiuos pasiūlymus, teikia rekomendacijas, siekdamas padėti teisės aktų leidėjui užtikrinti, kad teisinė sistema, taikoma AIS, visiškai atitiktų ES teisės aktus, kuriais reglamentuojamas privatumas ir duomenų apsauga, visų pirma, ES pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsnius.

EDAPP pripažįsta, kad sienoms ir saugumui reikalingos nuoseklios ir veiksmingos informacinės sistemos. Šie pasiūlymai buvo pateikti lemiamu momentu, kai ES šioje srityje susidūrė su dideliais iššūkiais. Šiaip ar taip, EDAPP pabrėžia siūlomo asmens duomenų apdorojimo AIS svarbą ir galimai ribojamąjį pobūdį, todėl jį reikia apsvarstyti atsižvelgiant į Chartijos 7 ir 8 straipsnius. AIS reikalingumą ir proporcingumą reikia vertinti globaliai, atsižvelgiant į tai, kad ES jau egzistuoja plačios apimties IT sistemos, ypač – į konkretų atvejį, kai trečiųjų šalių piliečiai ES lankosi teisėtai. EDAPP pažymi, kad AIS duomenys bus tvarkomi dviem skirtingais tikslais: viena vertus, sienų valdymo ir supaprastinimo tikslais, kita vertus, teisėsaugos tikslais. EDAPP primygtinai rekomenduoja 2016 m. AIS pasiūlyme šiuos tikslus aiškiai atskirti, nes jų poveikis teisei į privatumą ir duomenų apsaugą yra skirtingas.

Nors EDAPP palankiai vertina pirmiau išreikštą dėmesį privatumui ir duomenų apsaugai ir peržiūrėtų pasiūlymų patobulinimus, jis reiškia didelį susirūpinimą dėl kelių AIS pasiūlymo aspektų, kuriuos teisės aktų leidėjas turėtų geriau pagrįsti ar netgi persvarstyti, visų pirma dėl:

- penkerių metų AIS duomenų saugojimo laikotarpio. EDAPP pažymi, kad turėtų būti aiškiau išreikštas poreikis saugoti užsibuvusių asmenų duomenis penkerius metus ir kad visų asmens duomenų saugojimo AIS penkerius metus laikotarpis atrodo neproporcingas,
- keliautojų, kuriems reikalinga viza ir kurių veido atvaizdas jau saugomas VIS (vizų informacinė sistema), veido atvaizdo rinkimo;
- teisėsaugos institucijų poreikio prieiti prie AIS duomenų, pakankamai nepagrįsto įtikinamais įrodymais,
- duomenų subjektui numatytos būtinos išankstinės sąlygos pateikti pirštų atspaudus naudojantis teisėmis prieiti, koreguoti ir (ar) ištrinti savo asmens duomenis, galinčios tapti svarbia kliūtimi veiksmingai naudotis šiomis teisėmis.

Toliau nuomonėje pateikiamos papildomos rekomendacijos dėl duomenų apsaugos ir privatumo, į kurias reikėtų atsižvelgti teisės aktų leidimo procese, taip pat dėl sistemos saugumo.

I. ĮVADAS IR PAGRINDINĖ INFORMACIJA

1. 2008 m. Komisija pirmą kartą paskelbė apie savo ketinimą sukurti Europos atvykimo ir išvykimo sistemą, skirtą trečiųjų šalių piliečių atvykimui į Europos Sąjungos teritoriją ir išvykimą iš jos kontroliuoti⁽¹⁾. Tada 2011 m. liepos nuomonėje EDAPP pirmą kartą pateikė savo preliminarias pastabas⁽²⁾ dėl šios idėjos ir atkreipė dėmesį į konkrečius klausimus⁽³⁾. Komisija išsamiau aprašė savo požiūrį 2011 m. spalio komunikate⁽⁴⁾ *Pažangus sienų valdymas. Galimybės ir perspektyvos*, pastabas dėl jo pateikė 29 straipsnio darbo grupė⁽⁵⁾. EDAPP taip pat pateikė atsiliepimų bendroje apskritojo stalo diskusijoje su įvairiomis suinteresuotosiomis šalimis⁽⁶⁾.
2. 2013 m. vasarį Komisija priėmė tris pasiūlymus, sudarančius pirmąjį pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinį: pasiūlymą sukurti Europos atvykimo ir išvykimo sistemą⁽⁷⁾ (toliau – 2013 m. AIS pasiūlymas), pasiūlymą sukurti Registruotų keliautojų programą⁽⁸⁾ (toliau – 2013 m. RKP pasiūlymas) ir pasiūlymą pakeisti Šengeno sienų kodeksą⁽⁹⁾ ir jame atitinkamai numatyti šiuos pakeitimus. Dokumentų rinkinys iš karto susilaukė abiejų teisės aktų leidybos institucijų kritikos dėl nerimą keliančių techninių, veiklos ir išlaidų klausimų ir svarbių duomenų apsaugos klausimų. Tais pačiais metais EDAPP savo nuomonėje pateikė pirmąsias konkrečias rekomendacijas dėl šių trijų pasiūlymų⁽¹⁰⁾. 29 straipsnio darbo grupė taip pat išleido nuomonę⁽¹¹⁾, prie kurios prisidėjo ir EDAPP. Toje nuomonėje buvo keliamas klausimas, ar atvykimo ir išvykimo sistema apskritai reikalinga.
3. 2014 m. pradžioje, atsakydama į susirūpinimą, Komisija pradėjo koncepcijos pagrįstumo patikrinimą, susidedantį iš dviejų etapų: techninio tyrimo⁽¹²⁾ ir išlaidų tyrimo⁽¹³⁾, kuriais buvo nustatytos tinkamiausios pažangaus sienų valdymo įgyvendinimo galimybės ir sprendimai, ir 2015 m. vykdyto bandomojo projekto⁽¹⁴⁾, kuriam vadovavo Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo srityje operacijų valdymo agentūra (toliau – „eu-LISA“) ir per kurį buvo tikrinamos įvairios nustatytos galimybės. Kartu 2015 m. liepą Komisija pradėjo trijų mėnesių viešas konsultacijas⁽¹⁵⁾ – buvo renkamos piliečių ir organizacijų nuomonės, prie kurių prisidėjo ir EDAPP⁽¹⁶⁾.
4. 2016 m. balandžio 6 d. Komisija išleido antrąjį pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinį⁽¹⁷⁾. Šį kartą siūloma tik viena sistema: atvykimo ir išvykimo sistema (toliau – AIS). Komisija nusprendė peržiūrėti savo 2013 m. AIS

(1) 2008 m. vasario 13 d. Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“, KOM(2008) 69 galutinis.

(2) 2008 m. kovo 3 d. EDAPP preliminarios pastabos dėl trijų komunikatų dėl sienų valdymo.

(3) 2011 m. liepos 7 d. EDAPP nuomonė dėl komunikato dėl migracijos.

(4) 2011 m. spalio 25 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Pažangus sienų valdymas. Galimybės ir perspektyvos“, KOM(2011) 680 galutinis.

(5) 29 straipsnio darbo grupė pakomentavo Komisijos komunikatą dėl pažangaus sienų valdymo 2012 m. birželio 12 d. laiške Komisijos narei C. Malmström.

(6) EDAPP apskritojo stalo diskusija dėl pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio ir duomenų apsaugos aspektų, Briuselis, 2013 m. balandžio 10 d., žr. santrauką adresu http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf.

(7) Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas kertančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenys, COM(2013) 95 final.

(8) Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamas Registruotų keliautojų programa, COM(2013) 97 final.

(9) Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl atvykimo ir išvykimo sistemos ir Registruotų keliautojų programos naudojimo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB), COM(2013) 96 final.

(10) 2013 m. liepos 18 d. Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonė dėl reglamento, kuriuo sukuriamas atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), pasiūlymo ir reglamento, kuriuo sukuriamas Registruotų keliautojų programa (RKP), pasiūlymo

(11) 2013 m. birželio 6 d. priimta 29 straipsnio darbo grupės nuomonė 05/2013 dėl pažangiai valdomų sienų.

(12) Pažangaus sienų valdymo techninis tyrimas – galutinė ataskaita, 2014 m. spalio, žr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf.

(13) Pažangaus sienų valdymo techninis tyrimas – išlaidų analizė, 2014 m. spalio, žr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf.

(14) „eu-LISA“ galutinė ataskaita dėl pažangaus sienų valdymo bandomojo projekto, 2015 m. gruodis, žr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm.

(15) Komisijos viešos konsultacijos dėl pažangaus sienų valdymo, žr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm.

(16) 2015 m. lapkričio 3 d. EDAPP oficialios pastabos dėl Komisijos viešų konsultacijų dėl pažangaus sienų valdymo.

(17) Žr. pranešimus spaudai, pateiktus adresu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_lt.htm.

pasiūlymą ir 2013 m. pasiūlymą dėl Šengeno sienų kodekso pakeitimo ir atsiimti 2013 m. RKP pasiūlymą. Dabartinį pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinį sudaro šie dokumentai:

- komunikatas „Patikimesnės ir pažangesnės sienų ir saugumo informacinės sistemos“⁽¹⁾,
 - pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama atvykimo ir išvykimo sistema, kurioje registruojami trečiųjų šalių piliečių, kertančių Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas, atvykimo ir išvykimo bei atsisakymo leisti jiems atvykti duomenys, nustatomos priegios prie AIS teisėsaugos tikslais sąlygos ir iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 767/2008 ir Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011⁽²⁾ (toliau – 2016 m. AIS pasiūlymas), ir
 - pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399⁽³⁾ dėl atvykimo ir išvykimo sistemos naudojimo⁽⁴⁾ (toliau – 2016 m. pasiūlymas dėl Šengeno sienų kodekso pakeitimo).
5. Be to, prie abiejų pasiūlymų pridedamas išsamus poveikio vertinimo dokumentas⁽⁵⁾.
6. Pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinys įgijo naują pagreitį prasidėjus dabartinei migracijos krizei ir po pastarųjų teroro išpuolių Europoje. Nyderlandai ir Slovakija, kaip pirmininkaujantios valstybės, paskelbė, jog planuoja intensyviai dirbti su dokumentų rinkiniu, kad pasiektų politinį susitarimą iki 2016 m. pabaigos⁽⁶⁾.
7. EDAPP palankiai vertina tai, kad Komisija su juo neformaliai konsultavosi prieš priimdama naujus pasiūlymus. Be to, jis palankiai vertina gerą savo bendradarbiavimą⁽⁷⁾ su Migracijos ir vidaus reikalų GD per pirmojo pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkinio atnaujinimo procesą.

IV. IŠVADA

90. EDAPP palankiai vertina Komisijos atliktą darbą rengiant 2016 m. AIS pasiūlymą, kuriame aptarti susirūpinimą keliantys duomenų apsaugos klausimai, susiję su 2013 m. pažangaus sienų valdymo dokumentų rinkiniu. Į kai kurias pirmiau pateiktoje nuomonėje išsakytas EDAPP rekomendacijas ir pastabas, pavyzdžiui, dėl atsarginių procedūrų techninio negalimumo ar sistemos gedimo atveju, buvo tinkamai atsižvelgta.
91. EDAPP palankiai vertina Komisijos pastangas pagrįsti AIS sukūrimo poreikį, tačiau turi pagrindinių rekomendacijų, tiesiogiai susijusių su jos proporcingumu, kad būtų užtikrinta visiška AIS atitiktis esminei išankstinei būtinajai sąlygai, numatyta Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje – ji turi būti ir būtina, ir proporcinga. Jis pažymi, kad AIS būtinumą ir proporcingumą reikia vertinti globaliai, atsižvelgiant į tai, kad ES jau egzistuoja plačios apimties IT sistemos, ypač – į konkretų atvejį, kai trečiųjų šalių piliečiai ES lankosi teisėtai. EDAPP manymu, reikėtų visiškai pagrįsti penkerių metų saugojimo laikotarpį, taikomą visiems asmens duomenims AIS. Be to, jis pabrėžia, kad reikėtų geriau pagrįsti ir įtikinamais įrodymais paremti šiuos 2016 m. AIS pasiūlymo aspektus: keliautojų, kuriems reikalinga viza, veido atvaizdo rinkimą, užsibuvusių asmenų penkerių metų duomenų saugojimo laikotarpį ir teisėsaugos institucijų poreikį priėti prie duomenų. *Quod non*, šiuos aspektus ES teisės aktų leidėjas turėtų persvarstyti.
92. Be to, atsižvelgdamas į plataus masto pagrindinių trečiųjų šalių piliečių pagrindinių teisių į privatumą ir duomenų apsaugą ribojimą, EDAPP mano, jog AIS turėtų išlikti sienų valdymo priemone, sukurta turint omenyje būtent šį tikslą. Todėl reikėtų aiškiai nurodyti ir visame 2016 m. AIS pasiūlyme, visų pirma 1 ir 5 straipsniuose, atspindėti skirtumą tarp deklaruotų AIS tikslų, t. y. pagrindinių sienų valdymo ir jo supaprastinimo tikslų, ir antraeilio teisėsaugos įgyvendinimo tikslo.

(1) 2016 m. balandžio 6 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Patikimesnės ir pažangesnės sienų ir saugumo informacinės sistemos“, COM(2016) 205 final.

(2) COM(2016) 194 final.

(3) 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016 3 23, p. 1).

(4) COM(2016) 196 final.

(5) 2016 m. balandžio 6 d. Komisijos specialistų darbo dokumentas „ES atvykimo ir išvykimo sistemos sukūrimo poveikio vertinimas prie 2016 m. AIS pasiūlymo ir 2016 m. pasiūlymo dėl Šengeno sienų kodekso pakeitimo“, SWD(2016) 115 final (toliau – poveikio vertinimo dokumentas).

(6) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf>.

(7) 2015 m. įvyko du Migracijos ir vidaus reikalų GD ir EDAPP seminarai dėl kai kurių pažangaus sienų valdymo aspektų: vienas iš jų, vykęs kovo 20 d., buvo konkrečiai skirtas pasiūlymų dėl pažangaus sienų valdymo rengimui, kitas, interaktyvus seminaras, vykęs 2015 m. rugsėjo 21 d., – duomenų apsaugos ir privatumo aspektams, susijusiems su migracijos ir vidaus reikalų klausimais, kuriame taip pat buvo paliesti 2013 m. pasiūlymai dėl pažangaus sienų valdymo; žr. 2015 m. kovo 20 d. seminaro protokolą, pateiktą poveikio vertinimo dokumento 16 priede.

93. Be to, EDAPP nerimauja dėl reikalavimo visiems duomenų subjektams bet koku atveju pateikti pirštų atspaudus teikiant prašymą susipažinti su savo asmens duomenimis, juos taisyti ar naikinti. Tai gali tapti svarbia kliūtimi galimybei veiksmingai pasinaudoti teise susipažinti su savo asmens duomenimis, kuri yra svarbi garantija duomenų subjektui, numatyta Chartijos 8 straipsnio 2 dalyje.
94. Kitos šioje nuomonėje pateiktos EDAPP rekomendacijos yra susijusios su šiais aspektais ir straipsniais:
- 14 straipsnis turi būti detalizuotas – jame reikia nurodyti, kad tiesiogiai imant trečiosios šalies piliečių veido atvaizdą turi būti pasiektas minimalus šių nuotraukų kokybės lygis, o 33 straipsnyje reikia nurodyti, jog Komisija pateiks išsamią informaciją apie tai, kaip pasiekti reikiamą tiesiogiai imamo veido atvaizdo kokybės lygį.
 - 15 straipsnio 3 dalis turėtų būti iš dalies pakeista – joje reikia nurodyti, kokią informaciją sienos apsaugos institucijos gali rinkti, saugoti ir naudoti, kai jos reikalauja papildomai paaiškinti, kuo remiantis laikinai neįmanoma pateikti pirštų atspaudų.
 - 39 straipsnyje turi būti numatyta didelė koordinavimo proceso tarp „eu-LISA“ ir valstybių narių užtikrinant AIS saugumą būtinybė.
 - Pasiūlyme turi būti aiškiai aptarta atsakomybė už saugumą esant valstybių narių nacionalinių supaprastinimo programų ir AIS tarpusavio sąveikai. Naujajame Šengeno sienų kodekso 8e straipsnyje turi būti nurodyta, kad saugumas turi būti užtikrinamas atlikus tinkamą informacijos saugumo rizikos vertinimą, ir aprašytos būtinos saugumo priemonės.
 - Pasiūlyme turi būti aiškiai nurodyta, kad „eu-LISA“ atsako už internetinės paslaugos saugumą, joje esančių asmens duomenų ir proceso, kuriuo asmens duomenys gaunami iš centrinės sistemos į internetinę paslaugą, saugumą.
 - 44 straipsnio 1 dalis turėtų būti iš dalies pakeista – joje reikia nurodyti, kokia informacija pateikiama duomenų subjektams: jų duomenims taikomas saugojimo laikotarpis, užsibuvusių asmenų teisė reikalauti panaikinti jų duomenis, jei jie pateikia įrodymus, kad teisėto buvimo laiką viršijo dėl nenumatytų ir svarbių įvykių, ir paaiškinimas, kad su AIS duomenimis bus galima susipažinti sienų valdymo ir supaprastinimo tikslais.
 - 46 straipsnio 1 dalyje turi būti nustatytas griežtas atsakymo į prašymą susipažinti su duomenimis terminas, ne ilgesnis nei keli mėnesiai.
 - 9 straipsnio 2 dalis turėtų būti iš dalies pakeista – joje reikia aiškiai aprašyti saugiklius, užtikrinančius, kad būtų skiriamas tinkamas dėmesys vaikų, pagyvenusių žmonių ir neįgaliųjų duomenims.
 - Reikėtų iš dalies pakeisti 57 straipsnį ir jame numatyti reikalavimą „eu-LISA“ sukurti funkcijas, suteikiančias galimybę valstybėms narėms, Komisijai, „eu-LISA“ ir FRONTEX automatiškai gauti reikiamą statistiką tiesiogiai iš AIS centrinės sistemos, kad nereikėtų papildomos saugyklos.
 - Pasiūlyme turi būti pateikta tinkama informacija ir ištekliai EDAPP, kad jis, kaip būsimos AIS priežiūros institucija, galėtų veiksmingai ir efektyviai vykdyti savo naujas pareigas.
 - 28 straipsnio 2 dalyje turėtų būti numatytas griežtas terminas, per kurį tikrinančiosios institucijos turėtų atlikti sąlygų, kuriomis galima susipažinti su AIS duomenimis teisėsaugos tikslais nepaprastosios padėties atveju, *ex post* tikrinimą.
 - 28 straipsnio 3 dalis turėtų būti pakoreguota – joje reikia numatyti, kad paskirtosios institucijos ir tikrinančioji institucija nepriklauso tai pačiai organizacijai.
95. EDAPP primygtinai reikalauja nagrinėti šiuos klausimus atsižvelgiant į pasaulinę perspektyvą. Jis ragina įstatymų leidėją ir toliau fiksuoti įvairias duomenų bazes sienų ir migracijos kontekste, geriau koordinuoti skirtingas sistemas ir vengti jų veiklos dubliavimo, laikantis visų duomenų apsaugos standartų ir palaikant santykius su trečiosiomis šalimis.

Priimta Briuselyje 2016 m. rugsėjo 21 d.

Giovanni BUTTARELLI

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas