

Eiropas Datu aizsardzības uzraudzītāja atzinuma kopsavilkums par priekšlikumiem regulai, ar kuru izveido ieceļošanas/izceļošanas sistēmu (EES), un regulai, ar kuru izveido reģistrēto ceļotāju programmu (RTP)

(Šī atzinuma pilns teksts angļu, franču un vācu valodā ir pieejams EDAU tīmekļa vietnē <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Ievads

I.1. Apspriešanās ar EDAU

1. Komisija 2013. gada 28. februārī pieņēma šādus priekšlikumus (turpmāk tekstā: "priekšlikumi"):
 - priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru izveido ieceļošanas/izceļošanas sistēmu (*Entry/Exit System – EES*), lai reģistrētu to trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un izceļošanas datus, kuri šķērso Eiropas Savienības dalībvalstu ārējās robežas (turpmāk tekstā: "EES priekšlikums") ⁽¹⁾,
 - priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru izveido reģistrēto ceļotāju programmu (*Registered Traveller Programme – RTP*) (turpmāk tekstā: "RTP priekšlikums") ⁽²⁾,
 - priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru groza Regulu (EK) Nr. 562/2006 attiecībā uz ieceļošanas/izceļošanas sistēmas (EES) un reģistrēto ceļotāju programmas (RTP) izmantošanu (turpmāk tekstā: "grozījumu priekšlikums") ⁽³⁾.
2. Tajā pašā dienā priekšlikumus nosūtīja apspriešanai EDAU. EDAU tika dota iespēja Komisijai sniegt neoficiālus apsvērumus pirms priekšlikumu pieņemšanas.
3. EDAU atzinīgi novērtē atsauci par apspriešanos ar EDAU, kas tika iekļauta EES priekšlikuma un RTP priekšlikuma preambulās.

I.2. Priekšvēsture

4. Komisijas 2008. gada paziņojumā "Sagatavojot nākamos soļus robežu pārvaldībai Eiropas Savienībā" tika ieteikti jauni rīki Eiropas robežu pārvaldībai nākotnē, tostarp ieceļošanas/izceļošanas sistēma (turpmāk tekstā "EES"), lai elektroniski reģistrētu trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un izceļošanas datus, un reģistrēto ceļotāju programma (turpmāk tekstā "RTP"), lai atvieglotu robežas šķērsošanu labticīgiem ceļotājiem. Tajā bija apsvērta arī elektroniskās ceļošanas atļauju sistēmas (ESTA) ieviešana tiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kam nav nepieciešama vīza.
5. Šos priekšlikumus Eiropadome apstiprināja 2009. gada decembrī Stokholmas programmā ⁽⁴⁾. Taču savā 2011. gada Paziņojumā par viedrobežām Komisija ⁽⁵⁾ uzskatīja, ka no ESTA izveides šajā posmā būtu jāatsakās, jo "iespējamie ieguldījumi dalībvalstu drošības pastiprināšanai neattaisnotu nedz personas datu vākšanu tādā mērogā, nedz finansiālās izmaksas, nedz arī ietekmi uz starptautiskajām attiecībām." ⁽⁶⁾. Tā turklāt paziņoja, ka plāno iesniegt priekšlikumus par EES un RTP 2012. gada pirmajā pusē.
6. Pēc tam Eiropadome 2011. gada jūnijā pieprasīja pasteidzināt darbības saistībā ar "viedrobežām" un aicināja ieviest EES un RTP ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 95 final.

⁽²⁾ COM(2013) 97 final.

⁽³⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁴⁾ "Atvērta un droša Eiropa tās pilsoņu un viņu aizsardzības labā" (OV C 115, 4.5.2010, 1. lpp.).

⁽⁵⁾ Komisijas 2011. gada 25. oktobra Paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionālajai komitejai "Viedrobežas – risinājumi un turpmākā rīcība" (COM(2011) 680 galīgā redakcija).

⁽⁶⁾ Komisijas paziņojums par viedrobežām, kas minēts iepriekš, 7. lpp.

⁽⁷⁾ EUCO 23/11.

7. 29. panta darba grupa 2012. gada 12. jūnija vēstulē komisārei Malmstrēmai pirms priekšlikumu pieņemšanas iesniedza apsvērumus par Komisijas paziņojumu par viedrobežām⁽¹⁾. Pavisam nesēn, 2013. gada 6. jūnijā, darba grupa pieņēma atzinumu, kurā apšaubīja viedrobežu paketes nepieciešamību⁽²⁾.

8. Šis atzinums ir balstīts uz minētajiem atzinumiem, kā arī uz iepriekšējo EDAU atzinumu⁽³⁾ par Komisijas 2011. gada paziņojumu par migrāciju⁽⁴⁾ un uz EDAU iepriekšējiem apsvērumiem⁽⁵⁾ par trim paziņojumiem par robežu pārvaldību (2008. g.)⁽⁶⁾. Tajā izmantoti arī dati, kas sniegti EDAU organizētajā Apaļajā galdā par viedrobežām un datu aizsardzības jautājumiem⁽⁷⁾.

I.3. Priekšlikumu mērķis

9. EES priekšlikuma 4. pantā norādīts tā mērķis: uzlabot ES ārējo robežu pārvaldību un cīnīties pret nelikumīgu migrāciju, ieviest saskaņotu robežu pārvaldības politiku un sadarboties un konsultēties ar robežaizsardzības un imigrācijas iestādēm. Tas paredz sistēmu, kas:

- a) uzlabotu pārbauzu efektivitāti ārējās robežas šķērsošanas punktos un cīnītos pret nelikumīgu imigrāciju;
- b) aprēķinātu un uzraudzītu atļautās uzturēšanās termiņu trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri drīkst uzturēties īstermiņā;
- c) palīdzētu noteikt tās personas, kuras neatbilst vai vairs neatbilst nosacījumiem par ieceļošanu vai uzturēšanos dalībvalstu teritorijā;
- d) dotu iespēju dalībvalstu iestādēm noteikt personas, kuras valstī uzturas ilgāk par atļauto termiņu, un veikt atbilstīgus pasākumus;
- e) analīzes nolūkiem vāktu statistiku par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un izceļošanu.

10. Sistēmai būtu jāpalīdz uzraudzīt atļautās uzturēšanās termiņu, sniedzot ātru un precīzu informāciju robežsargiem un ceļotājiem. Tā aizstātu par lēnu un nedrošu uzskatīto pašreizējo sistēmu, kad pasēs zīmogi tiek iespiesti manuāli, un uzlabotu robežas pārvaldības efektivitāti⁽⁸⁾.

11. Uzglabājot biometriskos datus, tā palīdzētu arī noteikt tās personas, kas neatbilst ieceļošanas vai uzturēšanās nosacījumiem ES, jo īpaši identifikācijas dokumentu neesamības gadījumā. Turklāt EES sniegtu precīzu priekšstatu par ceļotāju plūsmām un personu, kuras valstī uzturas ilgāk par atļauto termiņu, skaitu, ļaujot veidot uz pierādījumiem balstītu politiku, piemēram, attiecībā uz noteikumiem par vīzām. 4. pantā minētā statistikas informācija tiek izmantota tieši šim mērķim.

⁽¹⁾ 29. panta darba grupa, kas izveidota saskaņā ar Direktīvu 95/46/EK, piedalās katras valsts datu aizsardzības iestādes pārstāvis, EDAU, kā arī Eiropas Komisijas pārstāvis. Tai ir padomdevējas statuss, un tā darbojas neatkarīgi. Darba grupas 2012. gada 12. jūnija vēstule Sesīlijai Malmstrēmai par viedrobežām ir pieejama http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ 29. panta darba grupa, Atzinums 05/2013 par viedrobežām. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ EDAU 2011. gada 7. jūlija atzinums http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_EN.pdf

⁽⁴⁾ Komisijas 2011. gada 4. maija Paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionālajai komitejai par migrāciju (COM(2011) 248/3).

⁽⁵⁾ EDAU 2008. gada 3. marta iepriekšējie apsvērumi pieejami http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Komisijas Paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionālajai komitejai "Sagatavojot nākamos soļus robežu pārvaldībai Eiropas Savienībā" (COM(2008) 69 galīgā redakcija); "Eiropas Robežu uzraudzības sistēma (EUROSUR) izveidošanas izpēte" (COM(2008) 68 galīgā redakcija) un "Ziņojums par FRONTEX aģentūras novērtējumu un turpmāko attīstību", COM(2008) 67 galīgā redakcija.

⁽⁷⁾ EDAU Apaļais galds par viedrobežu paketi un datu aizsardzības jautājumiem, Briselē, 2013. gada 10. aprīlī, norises vieta: EDAU ēka, Montoyer ielā 30, Briselē. Skat. apkopojumu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁸⁾ Sk. IIS priekšlikuma paskaidrojuma rakstu.

12. EES būtu RTP pamats, kuras mērķis ir atvieglot robežšķērsošanu bieži ceļojošiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem iepriekš veikta personas padziļināta drošības pārbaude. Reģistrētiem ceļotājiem būtu žetons ar unikālu identifikatoru, kas ieceljot un izceļojot jāreģistrē uz robežas automatiskajā izejā. Žetonā iekļautie dati, pirkstu nospiedumi un – vajadzības gadījumā – vīzas uzlīmes numurs tiktu salīdzināti ar tiem, kas glabājas centrālajā repositārijā un citās datubāzēs. Ja visas pārbaudes būtu veiksmīgas, tad ceļotājs drīkstētu šķērsot automatisko izeju. Pretējā gadījumā ceļotājam palīdzētu robežsargs.

13. Visbeidzot, grozījumu priekšlikuma mērķis ir pielāgot Regulu (EK) Nr. 62/2006, ar ko izveido Kopienas kodeksu par noteikumiem, kas regulē personu kustību pāri robežām (turpmāk tekstā: “Šengenas robežu kodekss”), jaunajiem EES un RTP priekšlikumiem.

I.4. Šā atzinuma konteksts un struktūra

14. Projekts par elektroniskas sistēmas izveidi iecelšanas un izceļošanas kontrolēšanai ES teritorijā nav jauns, un vairāki iepriekš minētie Komisijas paziņojumi ir bruģējuši ceļu pašreiz analizētajiem priekšlikumiem. Tāpēc viedrobežu pakete būtu jāizvērtē, ņemot vērā šīs iestrādes. Jo īpaši ir jāņem turpmāk tekstā minētie elementi.

15. Stokholmas programmā Komisija ir pieņēmusi stratēģisku pieeju, novērtējot nepieciešamību izstrādāt Eiropas informācijas apmaiņas modeli, kas balstīts uz pašreizējo dokumentu izvērtēšanu. Tās pamatā, cita starpā, ir stingrs datu aizsardzības režīms, mērķtiecīga datu savākšanas sistēma un dažādu rīku racionalizācija, ietverot darbības plāna pielāgošanu lielapjoma IT sistēmām. Stokholmas programmā atgādināta nepieciešamība nodrošināt dažādu informatīvo rīku ieviešanas un pārvaldības saskaņošanu ar personas datu aizsardzības stratēģiju un darbības plānu lielapjoma IT sistēmu izveidei ⁽¹⁾.

16. Visaptveroša analīze ir vēl jo vairāk vajadzīga, ņemot vērā tādu lielapjoma IT sistēmu pastāvēšanu un turpmāku attīstību un īstenošanu kā *Eurodac* ⁽²⁾, *VIS* ⁽³⁾ un *SIS II* ⁽⁴⁾. Viedrobežas shēma ir papildu rīks liela personas datu apjoma apkopošanai robežkontroles vajadzībām. Šo globālo pieeju nesen apstiprināja TI padome, kas uzsvēra, ka jāņem vērā pieredze ar *SIS*, jo īpaši attiecībā uz izmaksu eskalāciju ⁽⁵⁾. EDAU ir izteicis arī apsvērumu, ka, ņemot vērā gandrīz neierobežotās iespējas, ko sniedz jaunās tehnoloģijas, “Eiropas informatīvais modelis var nebūt veidots uz tehnisku apsvērumu pamata”. Informācija būtu jāapstrādā tikai, pamatojoties uz konkrētām ar drošību saistītām vajadzībām ⁽⁶⁾.

17. EES un RTP analīzi no privātuma un datu aizsardzības viedokļa ir jāveic, ņemot vērā Eiropas Savienības Pamattiesību hartu ⁽⁷⁾ (turpmāk tekstā: “harta”), un jo īpaši tās 7. un 8. pantu, kas līdzinās Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8. pantam ⁽⁸⁾ (ECTK), paredzot vispārējas tiesības uz privāto un ģimenes

⁽¹⁾ Stokholmas programma – atvērta un droša Eiropa tās pilsoņu un viņu aizsardzības labā (OV C 115, 4.5.2010., 1. lpp.).

⁽²⁾ Sk. Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Regulu (ES) Nr. 603/2013 par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Regulu (ES) Nr. 604/2013, 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 dalībvalstu tiesībaizsardzības iestāžu un Eiropola pieprasījumiem veikt salīdzināšanu ar *Eurodac* datiem tiesībaizsardzības nolūkos, un ar kuru groza Regulu (ES) Nr. 1077/2011, ar ko izveido Eiropas Aģentūru lielapjoma IT sistēmu darbības pārvaldībai brīvības, drošības un tiesiskuma telpā (OV L 180, 29.6.2013., 1. lpp.).

⁽³⁾ Sk. Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 9. jūlija Regulu (EK) Nr. 767/2008 par Vīzu informācijas sistēmu (VIS) un datu apmaiņu starp dalībvalstīm saistībā ar īstermiņa vīzām (VIS regula) (OV L 218, 13.8.2008., 60. lpp.).

⁽⁴⁾ Sk. Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 20. decembra Regulu (EK) Nr. 1987/2006 par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS II*) izveidi, darbību un izmantošanu (OV L 381, 28.12.2006., 4. lpp.).

⁽⁵⁾ Sk. Padomes dok. Nr. 8018/13, Imigrācijas, robežu un patvēruma jautājumu stratēģiskās komitejas/Jauktās komitejas (ES-Islande/Lihtenšteina/Norvēģija/Šveice) priekšsēdētāja 2013. gada 28. marta piezīme par viedrobežas paketi <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

⁽⁶⁾ EDAU 2009. gada 10. jūlija Atzinums par Komisijas paziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par brīvības, drošības un tiesiskuma telpu pilsoņu interesēs (OV C 276, 17.11.2009, 8. lpp.).

⁽⁷⁾ OV C 83, 30.3.2010, 389. lpp.

⁽⁸⁾ Eiropas Padome, ETS Nr. 5, 4.11.1950.

dzīvi, un aizsargā privātpersonu no valsts iestāžu iejaukšanās, bet hartas 8. pants piešķir privātpersonai personiskas tiesības, ko var apstrādāt, ievērojot dažus konkrētus nosacījumus. Šīs divas pieejas ir atšķirīgas un viena otru papildina. Viedrobežu pakete tiks vērtēta, ņemot vērā abas perspektīvas.

18. Šajā atzinumā uzmanība ir vairāk pievērsta *EES* priekšlikumam – kas ir būtiskākais no privātuma un datu aizsardzības viedokļa – un to veido:

- II sadaļa, kurā ietverts ieceļošanas/izceļošanas sistēmas vispārīgs novērtējums, pievēršot galveno uzmanību atbilstībai hartas 7. un 8. pantam,
- III sadaļa, kurā ietverti apsvērumi par konkrētākiem *EES* noteikumiem attiecībā uz biometriskajiem datiem un tiesībaizsardzības iestāžu piekļuvi,
- IV sadaļa, kurā ietverti apsvērumi par citiem jautājumiem, kas rodas saistībā ar *EES*,
- V sadaļa, kurā galvenā uzmanība pievērsta *RTP*,
- VI sadaļa, kas attiecas uz vajadzību paredzēt papildu garantijas datu drošībai,
- VII sadaļa, kurā uzskaitīti secinājumi.

VII. Secinājumi

102. Viedrobežu paketes mērķis ir izveidot lielapjoma IT sistēmu, lai papildinātu esošos robežkontroles mehānismus. Šās sistēmas likumīgums ir jāizvērtē, ņemot vērā hartas principus, jo īpaši 7. pantu par tiesībām uz privāto un ģimenes dzīvi un 8. pantu par personas datu aizsardzību, lai novērtētu ne tikai jaunās sistēmas iejaukšanos pamattiesībās, bet arī priekšlikumos paredzētās datu aizsardzības garantijas.

103. Šajā sakarā EDAU apstiprina, ka piedāvātā *EES* sistēma rada iejaukšanos tiesībās uz privātumu un ģimenes dzīvi. Lai gan viņš atzinīgi novērtē priekšlikumos ietvertās garantijas un atzīst Komisijas pūliņus šajā ziņā, viņš secina, ka to nepieciešamība joprojām ir galvenais jautājums: uz spēles ir likta sistēmas rentabilitāte, ne tikai finansiālajā ziņā, bet arī saistībā ar pamattiesībām, kas jāapskata esošo sistēmu un robežu politikas vispārējā kontekstā.

104. EDAU ieteikumi attiecībā uz *EES*

- Sistēmas nepieciešamību un atbilstību varētu pozitīvi pierādīt saskaņā ar hartas 7. pantu tikai pēc tam, kad tiktu izveidota skaidra Eiropas politika attiecībā uz personu, kuras valstī uzturas ilgāk par atļauto termiņu, pārvaldību un sistēma tiktu novērtēta, ņemot vērā esošo pieredzi ar lielapjoma IT sistēmām.
- Atbilstīgi 8. pantam datu aizsardzības principi būtu jāuzlabo šādi:
 - nolūki būtu jāierobežo un sistēmas izveide nedrīkstētu kavēt turpmāk novērtēt jebkādu iespējamo tiesībaizsardzības iestāžu piekļuvi *EES* datiem,
 - būtu jānostiprina datu subjektu tiesības, jo īpaši informācijas iegūšanas tiesības un tiesību aizsardzības iespējas, ņemot vērā nepieciešamību paredzēt īpašas garantijas attiecībā uz automātiskiem lēmumiem, kas pieņemti saistībā ar uzturēšanās ilguma aprēķināšanu,
 - pārskats būtu jāpapildina ar skaidru priekšstatu par kompetenču sadali valsts līmenī, lai nodrošinātu, ka datu subjekti realizē savas tiesības attiecīgajā iestādē,
 - attiecībā uz biometrisko datu izmantošanu vajadzētu veikt mērķtiecīgu ietekmes novērtēšanu un, ja uzskatāms par nepieciešamu, uz šādu datu apstrādi būtu jāattiecinā īpašas garantijas attiecībā uz reģistrēšanas procesu, precizitātes līmeni un atkāpes procedūras nepieciešamību. Turklāt EDAU stipri apšaubā desmit, nevis divu vai četru pirkstu nospiedumu noņemšanas nepieciešamību, kas jebkurā gadījumā būtu pietiekami pārbaudes veikšanai,

— būtu jāpamato iemesli, kādiem ir vajadzīga EES datu pārsūtīšana trešām valstīm saistībā ar trešo valstu valstspiederīgo atgriešanos.

105. Lai gan RTP neizraisa tos pašus būtiskos jautājumus par ietekmi uz pamattiesībām kā EES, EDAU tomēr pievērš likumdevēja uzmanību šādiem aspektiem:

- atzinīgi vērtējams ir sistēmas izmantošanas brīvprātības princips, tomēr piekrišana būtu uzskatāma par spēkā esošu juridisku pamatu datu apstrādei tikai tad, ja tā tiek dota brīvprātīgi, kas nozīmē, ka RTP nebūtu jāklūst par vienīgo spēkā esošo alternatīvu garajām rindām un administratīvajam slogam,
- būtu jānovērš diskriminācijas riski: liels skaits ceļotāju, kas neceļo pietiekami bieži, lai izietu reģistrāciju, vai tādi ceļotāji, kuru pirkstu nospiedumi nav nolasāmi, nebūtu *de facto* iekļaujami ceļotāju "augstākā riska kategorijā",
- pārbaudes process pirms reģistrācijas būtu jābalsta uz selektīvu piekļuvi skaidri identificētām datubāzēm.

106. Saistībā ar drošības jautājumiem EDAU uzskata, ka attiecībā uz EES un RTP būtu jāizstrādā darbības nepārtrauktības plāns un informācijas drošības risku pārvaldības prakses, lai novērtētu riskus un sakārtotu tos prioritārā secībā. Turklāt būtu jāparedz cieša sadarbība starp aģentūru un dalībvalstīm.

Briselē, 2013. gada 18. jūlijā

Eiropas Datu aizsardzības uzraudzītājs

Peter HUSTINX
