

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogih uredbe o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) in uredbe o vzpostavitvi programa za registrirane potnike (PRP)

(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleškem, francoskem in nemškem jeziku na spletni strani ENVP na naslovu <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Uvod

I.1 Posvetovanje z ENVP

1. Komisija je 28. februarja 2013 sprejela naslednje predloge (v nadaljnjem besedilu: predlogi):
 - predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: predlog SVI) ⁽¹⁾,
 - predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za registrirane potnike (v nadaljnjem besedilu: predlog PRP) ⁽²⁾,
 - predlog Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z uporabo sistema vstopa/izstopa (SVI) in programa za registrirane potnike (PRP) (v nadaljnjem besedilu: predlog spremembe) ⁽³⁾.
2. Predlogi so bili istega dne poslani Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov (ENVP) v posvetovanje. Ta je imel že pred sprejetjem predlogov možnost predložiti neuradne pripombe.
3. ENVP veseli, da je sklic na to posvetovanje vključen v preambulo predloga SVI in predloga PRP.

I.2 Ozadje

4. Komisija je v Sporočilu iz leta 2008 z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ predlagala nova orodja za prihodnje upravljanje evropskih meja, vključno s sistemom vstopa in izstopa (v nadaljnjem besedilu: SVI) za elektronsko evidentiranje datumov vstopa in izstopa državljanov tretjih držav in programom za registrirane potnike, da bi olajšala prehod meja dobrovernim potnikom (v nadaljnjem besedilu: PRP). Proučila je tudi uvedbo elektronskega sistema za odobritev potovanj (ESTA) za državljane tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma.
5. Ti predlogi so bili potrjeni v stockholmskem programu ⁽⁴⁾, ki ga je Evropski svet sprejel decembra 2009. Vendar pa je Komisija v sporočilu o pametnih mejah iz leta 2011 ⁽⁵⁾ menila, da bi bilo vzpostavitev sistema ESTA trenutno treba opustiti, saj „potencialni prispevek h krepitvi varnosti držav članic ne bi utemeljil ne zbiranja osebnih podatkov v takem obsegu in ne finančnih stroškov ter vpliva na mednarodne odnose“ ⁽⁶⁾. Poleg tega je napovedala, da namerava predstaviti predloge za SVI in PRP v prvi polovici leta 2012.
6. Evropski svet je nato junija 2011 zahteval, naj se pospeši delo v zvezi s „pametnimi mejami“ ter uvedeta SVI in PRP ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 95 final.

⁽²⁾ COM(2013) 97 final.

⁽³⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁴⁾ „Odporna in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje“ (UL C 115, 4.5.2010, str. 1).

⁽⁵⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 25. oktobra 2011 z naslovom „Pametne meje – Možnosti in nadaljnji razvoj“ (COM(2011) 680 final).

⁽⁶⁾ Zgoraj navedeno sporočilo Komisije o pametnih mejah, str. 7.

⁽⁷⁾ EUCO 23/11.

7. Delovna skupina iz člena 29 je predložila pripombe k sporočilu Komisije o pametnih mejah, ki je bilo sestavljeno pred predlogi, v dopisu komisarki Cecilii Malmström z dne 12. junija 2012 ⁽¹⁾. Delovna skupina je pred kratkim, tj. 6. junija 2013, sprejela mnenje, v katerem se sprašuje o potrebnosti svežnja o pametnih mejah ⁽²⁾.

8. To mnenje temelji na teh stališčih pa tudi na prejšnjih mnenjih ENVP ⁽³⁾ o sporočilu Komisije o migracijah iz leta 2011 ⁽⁴⁾ ter predhodnih pripombah ENVP ⁽⁵⁾ o treh sporočilih o upravljanju meja (2008) ⁽⁶⁾. Upošteva tudi prispevke z okrogle mize ENVP o svežnju o pametnih mejah ter posledicah za varstvo podatkov ⁽⁷⁾.

I.3 Namen predlogov

9. Namen predloga je določen v členu 4 predloga SVI, in sicer izboljšati upravljanje zunanjih meja EU in boj proti nezakonitemu priseljevanju, izvajanje politike integriranega upravljanja meja, sodelovanje in posvetovanje med mejnimi organi in organi za priseljevanje. Določa sistem, ki bi:

- (a) izboljšal kontrole na zunanjih mejnih prehodih in preprečil nezakonito priseljevanje,
- (b) izračunal in spremljal trajanje dovoljenega bivanja državljanov tretjih držav, ki imajo dovoljenje za kratkoročno bivanje,
- (c) zagotovil pomoč pri ugotavljanju istovetnosti vseh oseb, ki ne izpolnjujejo ali več ne izpolnjujejo pogojev za vstop na ozemlje držav članic ali bivanje na njem,
- (d) nacionalnim organom držav članic omogočil ugotavljanje istovetnosti oseb, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja, in sprejetje ustreznih ukrepov,
- (e) za analizo zbral statistične podatke o vstopih in izstopih državljanov tretjih držav.

10. Sistem bi moral pomagati spremljati dovoljeno bivanje z zagotavljanjem hitrih in natančnih informacij mejnim policistom in potnikom. Nadomestil naj bi sedanji počasni in nezanesljivi sistem ročnega žigosanja potnih listov ter izboljšal učinkovitost upravljanja meja ⁽⁸⁾.

11. Poleg tega naj bi s shranjevanjem biometričnih podatkov pomagal pri ugotavljanju istovetnosti oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop ali bivanje v EU, zlasti če nimajo identifikacijskih dokumentov. Sistem SVI naj bi zagotovil tudi natančno sliko potovalnih tokov in število oseb, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja, saj bi omogočil pristop k oblikovanju politike na podlagi dokazov, na primer glede vizumske obveznosti. Statistični podatki, navedeni v členu 4, se uporabljajo za ta zadnji namen.

⁽¹⁾ Delovno skupino iz člena 29, ustanovljeno na podlagi Direktive 95/46/ES, sestavljajo po en predstavnik vseh nacionalnih organov za varstvo podatkov, ENVP in predstavnik Evropske komisije. Je svetovadni organ in deluje neodvisno. Dopis delovne skupine z dne 12. junija 2012 Cecilii Malmström o pametnih mejah je na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ Mnenje delovne skupine iz člena 29 št. 05/2013 o pametnih mejah na naslovu: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ Mnenje ENVP z dne 7. julija 2011 je na voljo na naslovu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_EN.pdf

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 4. maja 2011 o migracijah (COM(2011) 248, str. 3).

⁽⁵⁾ Predhodne pripombe ENVP z dne 3. marca 2008 so na voljo na naslovu: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovi „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ (COM(2008) 69 final); „Proučitev vzpostavitve evropskega sistema nadzora meja (EUROSUR)“ (COM(2008) 68 final) in „Poročilo o oceni in prihodnjem razvoju agencije FRONTEX“, COM(2008) 67 final.

⁽⁷⁾ Okrogla miza ENVP o svežnju o pametnih mejah in posledicah za varstvo podatkov, ki je potekala 10. aprila 2013 v stavbi ENVP na naslovu: Rue Montoyer 30, Bruselj. Glej povzetek na naslovu: 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⁾ Glej obrazložiteni memorandum predloga SVI.

12. Sistem SVI bi bil podlaga za PRP, katerega namen je olajšati prehod meja rednim vnaprej preverjenim potnikom, ki so državljani tretjih držav. Registrirani potniki bi imeli varnostno kartico z enotnim identifikatorjem, ki bi jo ob prihodu in odhodu na mejnem prehodu potegnili ob prehodu skozi avtomatizirana kontrolna vrata. Podatki na varnostni kartici, prstni odtisi in po potrebi številka vizumske nalepke bi se primerjali s podatki, shranjenimi v centralnem repozitoriju in drugih podatkovnih zbirkah. Če bi potnik izpolnjeval vse pogoje, bi lahko prestopil mejo skozi avtomatizirana kontrolna vrata, sicer pa bi mu pomagal mejni policist.

13. Nazadnje, namen predloga o spremembi je prilagoditi Uredbo (ES) št. 562/2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) novima predlogoma SVI in PRP.

I.4 Ozadje in sestava tega mnenja

14. Projekt razvoja elektronskih sistemov za nadzor nad vstopi na ozemlje EU in izstopi z njega ni nov, pot zdaj analiziranim predlogom pa so utirala različna zgoraj navedena sporočila Komisije. Zato je sveženj o pametnih mejah treba oceniti z vidika tega razvoja. Zlasti je treba upoštevati naslednje elemente.

15. Komisija je v stockholmskem programu sprejela strateški pristop k oceni potrebe po razvoju evropskega modela za izmenjavo informacij, ki temelji na oceni trenutnih instrumentov. Ta bo med drugim temeljil na trdnem sistemu za varstvo podatkov, ciljno usmerjenem sistemu zbiranja podatkov in racionalizaciji različnih orodij, vključno s sprejetjem poslovnega načrta za obsežne informacijske sisteme. V stockholmskem programu je poudarjena potreba po zagotavljanju doslednega izvajanja in upravljanja različnih informacijskih orodij s strategijo za varstvo osebnih podatkov in poslovnim načrtom za vzpostavitev obsežnih informacijskih sistemov⁽¹⁾.

16. Celovita analiza je še potrebnejša zaradi obstoja in prihodnjega razvoja ter izvajanja obsežnih informacijskih sistemov, kot so Eurodac⁽²⁾, VIS⁽³⁾ in SIS II⁽⁴⁾. Sistem pametnih meja je z vidika mejnega nadzora dodatno orodje za zbiranje velikih količin osebnih podatkov. Ta celoviti pristop je pred kratkim potrdil Svet PNZ, ki je poudaril potrebo po učenju iz izkušenj s sistemom SIS, zlasti glede na višanje stroškov⁽⁵⁾. ENVP je tudi pripomnil, da „evropski informacijski model ne sme temeljiti na tehničnih vidikih“ glede na nove – skoraj neomejene – tehnološke možnosti. Informacije se zbirajo samo, če je to dejansko potrebno zaradi varnosti⁽⁶⁾.

17. Analizo SVI in PRP s stališča zasebnosti in varstva podatkov je treba narediti z vidika Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁽⁷⁾ (v nadaljnjem besedilu: Listina), zlasti njenih členov 7 in 8. Člen 7, ki je podoben členu 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah⁽⁸⁾ (EKČP), določa splošno pravico do

⁽¹⁾ Stockholmski program – Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje (UL C 115, 4.5.2010, str. 1).

⁽²⁾ Glej Uredbo (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (UL L 180, 29.6.2013, str. 1).

⁽³⁾ Glej Uredbo (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS) (UL L 218, 13.8.2008, str. 60).

⁽⁴⁾ Glej Uredbo (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 381, 28.12.2006, str. 4).

⁽⁵⁾ Glej dokument Sveta št. 8018/13, Obvestilo predsedstva strateškemu odboru za priseljevanje, meje in azil/mešani odbor (EU-Islandija/Lihtenštajn/Norveška/Švica) z dne 28. marca 2013 o svežnju o pametnih mejah, na voljo na naslovu: <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

⁽⁶⁾ Mnenje ENVP z dne 10. julija 2009 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o območju svobode, varnosti in pravice za državljane (UL C 276, 17.11.2009, str. 8).

⁽⁷⁾ UL C 83, 30.3.2010, str. 389.

⁽⁸⁾ Svet Evrope, ETS št. 5, 4.11.1950.

spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter varuje posameznika pred vmešavanjem javne oblasti, medtem ko člen 8 Listine daje posamezniku pravico, da se njegovi podatki obdelujejo le pod nekaterimi določenimi pogoji. Pristopa sta različna in se dopolnjujeta. Sveženj o pametnih mejah bo ocenjen glede na ta dva vidika.

18. To mnenje je močno osredotočeno na predlog SVI, ki je najpomembnejši z vidika zasebnosti in varstva podatkov ter je sestavljen tako:

- oddelek II vsebuje splošno oceno sistema vstopa/izstopa in je osredotočen na skladnost s členoma 7 in 8 Listine,
- oddelek III vsebuje pripombe o konkretnjših določbah SVI v zvezi z obdelavo biometričnih podatkov in dostopom organov pregona,
- oddelek IV vsebuje pripombe o drugih vprašanjih, ki se pojavljajo v zvezi s SVI,
- oddelek V se osredotoča na PRP,
- oddelek VI obravnava potrebo po dodatnih zaščitnih ukrepih za varstvo podatkov,
- oddelek VII vsebuje sklepne ugotovitve.

VII. Sklepne ugotovitve

102. Namen svežnja o pametnih mejah je oblikovati nov obsežen informacijski sistem za dopolnitev sedanjih mehanizmov mejnega nadzora. Zakonitost tega sistema je treba oceniti na podlagi načel Listine, zlasti člena 7 o pravici do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter člena 8 o varstvu osebnih podatkov, da se ocenijo ne le poseg novega sistema v temeljne pravice, ampak tudi zaščitni ukrepi za varstvo podatkov, določeni v predlogih.

103. S tega vidika ENVP potrjuje, da predlagani sistem SVI posega v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Sicer pozdravlja zaščitne ukrepe v predlogih in priznava prizadevanje Komisije v tem smislu, vendar pa zaključuje, da ostaja nujnost temeljno vprašanje, saj je, gledano v splošnem okviru sedanjih sistemov in mejnih politik, ogroženo razmerje med stroški in učinkovitostjo sistema ne samo v finančnem smislu, ampak tudi v povezavi s temeljnimi pravicami.

104. ENVP v zvezi s SVI priporoča:

- nujnost in sorazmernost sistema se lahko pozitivno dokažeta le v skladu s členom 7 Listine, potem ko se oblikuje jasna evropska politika ravnanja z osebami, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja, sistem pa se oceni na podlagi splošnejšega okvira sedanjih obsežnih informacijskih sistemov;
- načela varnosti podatkov naj se izboljšajo v skladu s členom 8, kot sledi:
 - namen naj bo omejen, načrtovanje sistema pa se ne bi smelo predvidevati na podlagi prihodnje ocene kakršnega koli mogočega dostopa organov kazenskega pregona do podatkov o SVI;
 - pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, naj se okrepijo, zlasti v zvezi s pravico do informacij in možnosti popravkov, ob upoštevanju potrebe po posebnih zaščitnih ukrepih v zvezi s samodejnimi odločitvami, povezanimi z izračunom trajanja bivanja;
 - nadzor naj se dopolni z jasno sliko o dodelitvi pristojnosti na nacionalni ravni za zagotovitev, da posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, uveljavljajo pravice pri ustreznem organu;
 - za uporabo biometričnih podatkov naj se izvede ciljno usmerjena ocena učinka, in če se šteje za potrebno, naj za obdelavo takih podatkov veljajo posebni zaščitni ukrepi v zvezi z vpisnim postopkom, ravno zanesljivosti in potrebo po nadomestnem postopku. Poleg tega ENVP močno dvomi o potrebi po zbiranju vseh desetih prstnih odtisov namesto dveh ali štirih, ki bi vsekakor zadostovali za namene preverjanja;

— razloge, zaradi katerih je prenos podatkov o SVI tretjim državam potreben za vrnitev državljanov tretjih držav, bi bilo treba utemeljiti.

105. Čeprav PRP ne vzbuja enakih bistvenih vprašanj o posegu v temeljne pravice kot SVI, pa ENVP zakonodajalca opozarja na naslednje vidike:

- prostovoljna podlaga sistema je sicer priznana, vendar pa naj se soglasje šteje kot veljavna pravna podlaga za obdelavo podatkov le, če je dano prostovoljno, kar pomeni, da PRP ne sme postati edina veljavna alternativa dolgim vrstam in upravnim bremenom;
- tveganja diskriminacije naj se preprečijo, tako da: številni potniki, ki ne potujejo dovolj pogosto, da bi bili registrirani, ali katerih prstni odtisi so neberljivi, ne smejo biti dejansko v skupini potnikov z „večjim tveganjem“;
- postopek preverjanja, ki privede do registracije, naj temelji na selektivnem dostopu do jasno opredeljenih podatkovnih zbirk.

106. ENVP v zvezi z varnostnimi vidiki meni, da bi bilo treba za VSI in PRP pripraviti načrt neprekinjenega poslovanja in razviti prakse obvladovanja tveganja za informacijsko varnost, da bi se ta tveganja ocenila in prednostno razvrstila. Poleg tega naj se predvidi tesno sodelovanje med agencijo in državami članicami.

V Bruslju, 18. julija 2013

Peter HUSTINX
Evropski nadzornik za varstvo podatkov
