

ΕΥΡΩΠΑΙΟΣ ΕΠΟΠΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Συνοπτική παρουσίαση της γνωμοδότησης του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων σχετικά με την πρόταση για τη θέσπιση ευρωπαϊκού συστήματος πληροφοριών και αδειας ταξιδιού (ETIAS)

(Το πλήρες κείμενο της παρούσας γνωμοδότησης είναι διαθέσιμο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική γλώσσα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ www.edps.europa.eu)

(2017/C 162/06)

Τα τελευταία έτη έχουν σημειωθεί σημαντικές εξελίξεις στον τομέα της πολιτικής για τη διαχείριση των συνόρων της ΕΕ, λόγω των προκλήσεων που θέτει η εισροή προσφύγων και μεταναστών, καθώς επίσης και λόγω της αυξανόμενης ανησυχίας όσον αφορά την ασφάλεια μετά τις επιθέσεις στο Παρίσι, στις Βρυξέλλες και στη Νίκαια. Η σημερινή κατάσταση και η ανάγκη εγγύησης της ασφάλειας στο έδαφος των κρατών μελών ώθησε την Επιτροπή να δρομολογήσει διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη βελτίωση του ελέγχου των προσώπων που αποκτούν πρόσβαση στον χώρο Σένγκεν.

Μία από τις πρωτοβουλίες αυτές είναι η πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση ευρωπαϊκού συστήματος πληροφοριών και αδειας ταξιδιού («ETIAS»), η οποία υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 16 Νοεμβρίου 2016.

Σύμφωνα με την πρόταση κανονισμού, το σύστημα θα απαιτεί οι ταξιδιώτες που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης να υποβάλλονται σε εκτίμηση κινδύνου σε επίπεδο παράτυπης μετανάστευσης, ασφάλειας ή δημόσιας υγείας πριν από την άφιξή τους στα σύνορα του χώρου Σένγκεν. Η εκτίμηση αυτή θα διενεργείται με διασταύρωση των δεδομένων του αιτούντος που υποβάλλονται μέσω του ETIAS με άλλα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ, με έναν ειδικό κατάλογο επιτήρησης του ETIAS και με κανόνες διαλογής. Η διαδικασία αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα τη χορήγηση –ή την άρνηση χορήγησης– αυτόματης άδειας εισόδου στην ΕΕ.

Με την πρόταση κανονισμού για το ETIAS, ο νομοθέτης της ΕΕ φαίνεται να ακολουθεί την αυξανόμενη τάση για κοινή αντιμετώπιση των στόχων ασφάλειας και διαχείρισης της μετανάστευσης, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις σημαντικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των δύο αυτών τομέων πολιτικής. Η θέσπιση του ETIAS θα έχει σημαντικό αντίκτυπο στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς διάφορα είδη δεδομένων, τα οποία συλλέγονται αρχικά για πολύ διαφορετικούς σκοπούς, θα καθίστανται προσβάσιμα σε ευρύτερο φάσμα δημόσιων αρχών (π.χ. υπηρεσίες μετανάστευσης, συνοριοφύλακες, αρχές επιβολής του νόμου κ.λπ.). Για τον λόγο αυτό, ο ΕΕΠΔ θεωρεί ότι είναι αναγκαίο να διενεργηθεί εκτίμηση των επιπτώσεων που θα έχει η πρόταση κανονισμού στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής και στο δικαίωμα προστασίας των δεδομένων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στην οποία θα γίνει απολογισμός όλων των υφιστάμενων μέτρων σε επίπεδο ΕΕ για την επίτευξη των στόχων στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας.

Επιπλέον, η πρόταση κανονισμού για το ETIAS εγείρει ανησυχίες όσον αφορά τη διαδικασία που θα ακολουθείται για τον προσδιορισμό των πιθανών κινδύνων που ενέχει ο αιτών. Ως προς αυτό, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στον ορισμό των εν λόγω κινδύνων. Δεδομένου ότι θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια την απαγόρευση εισόδου ενός προσώπου, θα πρέπει να ορίζεται με σαφήνεια στο δίκαιο ποιοι είναι οι κίνδυνοι που αξιολογούνται. Ο ΕΕΠΔ αμφισβητεί επίσης την αναγκαιότητα των κανόνων διαλογής του ETIAS. Ο ΕΕΠΔ κατανοεί ότι στόχος του νομοθέτη είναι η δημιουργία ενός εργαλείου που θα διευκολύνει τον αυτόματο εντοπισμό των απαλλασσόμενων από υποχρέωση θεώρησης υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους υπάρχουν υποψίες ότι αποτελούν κίνδυνο. Ωστόσο, η δημιουργία προφίλ, καθώς και κάθε άλλη μορφή ηλεκτρονικής ανάλυσης δεδομένων που εφαρμόζεται σε φυσικά πρόσωπα, εγείρει σοβαρά τεχνικά, νομικά και ηθικά ζητήματα. Κατά συνέπεια, ο ΕΕΠΔ ζητεί περαιτέρω στοιχεία που να αποδεικνύουν την αναγκαιότητα της χρήσης εργαλείων δημιουργίας προφίλ για τους σκοπούς του ETIAS.

Επιπλέον, ο ΕΕΠΔ αμφισβητεί τη σημασία της συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων που αφορούν την υγεία, όπως προβλέπεται στην πρόταση κανονισμού. Ζητεί να παρασχεθεί καλύτερη αιτιολόγηση όσον αφορά την επιλεγείσα περίοδο διατήρησης των δεδομένων και την αναγκαιότητα παροχής πρόσβασης στις εθνικές υπηρεσίες επιβολής του νόμου και στην Ευρώπη.

Τέλος, διατυπώνει συστάσεις για παράδειγμα όσον αφορά την κατανομή των ρόλων και των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων και σχετικά με την αρχιτεκτονική και την ασφάλεια των πληροφοριών του ETIAS.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη θέσπιση ευρωπαϊκού συστήματος πληροφοριών και αδείας ταξιδιού (εφεξής αναφερόμενη ως «ETIAS») ανάγεται χρονικά στην ανακοίνωση του 2008 με τίτλο «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση»⁽¹⁾. Στην ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή πρότεινε νέα εργαλεία για τη μελλοντική διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων –συγκεκριμένα, το σύστημα εισόδου/εξόδου («ΣΕΕ») και το πρόγραμμα καταχώρισης ταξιδιωτών («ΠΚΤ»)– και εξέτασε για πρώτη φορά το ενδεχόμενο θέσπισης του ETIAS, το οποίο τότε ονομαζόταν «ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδιού» («ESTA»). Ο ΕΕΠΔ εξέδωσε προκαταρκτικές παρατηρήσεις⁽²⁾ σχετικά με την εν λόγω ανακοίνωση το ίδιο έτος.
2. Τον Φεβρουάριο του 2011, η Επιτροπή εξέδωσε μελέτη πολιτικής⁽³⁾ στην οποία ανέλυε τέσσερις διαφορετικές εναλλακτικές λύσεις για τη θέσπιση ESTA της ΕΕ. Η μελέτη κατέληγε στο συμπέρασμα ότι δεν πληρούνταν τότε οι προϋποθέσεις που θα δικαιολογούσαν τη δημιουργία ενός ESTA της ΕΕ. Σε ανακοίνωση⁽⁴⁾ του 2012 σχετικά με τα ευφυή σύνορα, η Επιτροπή ανέφερε ότι η θέσπιση ενός ESTA της ΕΕ θα έπρεπε να αποκλειστεί προσωρινά αλλά ανακοίνωσε την πρόθεσή της να συνεχίσει τις εργασίες σχετικά το ΣΕΕ και το ΠΚΤ.
3. Στην ανακοίνωση⁽⁵⁾ «Πιο Ισχυρά και Έξυπνα Συστήματα Πληροφοριών για τα Σύνορα και την Ασφάλεια», της 6ης Απριλίου 2016, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα αξιολογήσει την αναγκαιότητα, την τεχνική σκοπιμότητα και την αναλογικότητα της θέσπισης ενός μελλοντικού ευρωπαϊκού συστήματος πληροφοριών και άδειας ταξιδιού. Το ίδιο έτος, η Επιτροπή διεξήγαγε μελέτη σκοπιμότητας, η οποία χρησιμοποίησε ως σημείο αναφοράς τρία άλλα συστήματα άδειας ταξιδιού που εφαρμόζονταν στον κόσμο: το ESTA στις ΗΠΑ, το eTA στον Καναδά και το eVisitor στην Αυστραλία.
4. Στις 16 Νοεμβρίου, η Επιτροπή εξέδωσε την τελική έκθεση της μελέτης σκοπιμότητας⁽⁶⁾ (εφεξής αναφερόμενη ως «η μελέτη σκοπιμότητας του 2016») καθώς και την πρόταση κανονισμού για το ETIAS (εφεξής αναφερόμενη ως «η πρόταση κανονισμού»).
5. Ο ΕΕΠΔ επιδοκιμάζει το γεγονός ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής ζήτησαν ανεπίσημα τη γνώμη του πριν από την έκδοση της πρότασης κανονισμού. Ωστόσο, εκφράζει τη λύπη του για το γεγονός ότι λόγω της πολύ πιεστικής προθεσμίας καθώς και της σημασίας και της πολυπλοκότητας της πρότασης κανονισμού, δεν κατέστη δυνατή η παροχή ουσιαστικής συνεισφοράς σε εκείνο το στάδιο.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

113. Ο ΕΕΠΔ επιδοκιμάζει την προσοχή που δίνεται στην προστασία δεδομένων σε ολόκληρη την πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του ETIAS.
114. Με πλήρη σεβασμό του ρόλου του νομοθέτη όσον αφορά την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των προτεινόμενων μέτρων, ο ΕΕΠΔ υπενθυμίζει ότι αυτές οι δύο νομικές απαιτήσεις υψηλού επιπέδου που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη μπορούν να ελεγχθούν εξουχιστικά από το Δικαστήριο της ΕΕ και ότι ο ΕΕΠΔ έχει αναλάβει το καθήκον της διασφάλισής τους. Υπογραμμίζει ότι η απουσία εκτίμησης επιπτώσεων (όσον αφορά την προστασία δεδομένων) καθιστά αδύνατη την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας του ETIAS, με βάση την υφιστάμενη πρόταση κανονισμού.
115. Δεδομένου ότι η πρόταση κανονισμού θεσπίζει ένα πρόσθετο σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει την επεξεργασία σημαντικής ποσότητας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα τρίτων χωρών για σκοπούς μετανάστευσης και ασφάλειας, ο ΕΕΠΔ συνιστά στον νομοθέτη να προβεί σε διαδικασία απολογισμού όλων των μέτρων που ισχύουν σε επίπεδο ΕΕ και περιλαμβάνουν επεξεργασία δεδομένων για σκοπούς μετανάστευσης και ασφάλειας και να διενεργήσει διεξοδική ανάλυση σε σχέση με τους στόχους και τα επιτεύγματά τους.
116. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΕΕΠΔ προτείνει να συμπεριληφθεί στην πρόταση κανονισμού ορισμός των κινδύνων παράτυπης μετανάστευσης και των κινδύνων ασφάλειας ώστε να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με την αρχή του περιορισμού του σκοπού.

⁽¹⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών, της 13ης Φεβρουαρίου 2008, «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM(2008) 69 τελικό.

⁽²⁾ Προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ της 3ης Μαρτίου 2008, διαθέσιμες στη διεύθυνση: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽³⁾ Policy study on an EU Electronic System for travel Authorization (EU ESTA) του Φεβρουαρίου 2011, διαθέσιμη στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf

⁽⁴⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, της 25ης Οκτωβρίου 2011, «Ευφυή σύνορα - Επιλογές και μελλοντική πορεία», COM(2011) 680 τελικό.

⁽⁵⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της 6ης Απριλίου 2016, «Πιο Ισχυρά και Έξυπνα Συστήματα Πληροφοριών για τα Σύνορα και την Ασφάλεια», COM(2016) 205 τελικό.

⁽⁶⁾ Feasibility Study for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) - Final Report, 16 Νοεμβρίου 2016, διαθέσιμη στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasibility_study_en.pdf

117. Επιπλέον, ο ΕΕΠΔ εκφράζει ανησυχία σχετικά με το αν η χρήση των κανόνων διαλογής του ETIAS θα γίνεται με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη. Συνιστά οι προτεινόμενοι κανόνες διαλογής του ETIAS να υποβληθούν σε συνολική εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεών τους στα θεμελιώδη δικαιώματα. Διερωτάται επίσης αν υπάρχουν πειστικά στοιχεία που να αποδεικνύουν την αναγκαιότητα της χρήσης εργαλείων δημιουργίας προφίλ για τους σκοπούς του ETIAS και, εάν δεν υπάρχουν, ενθαρρύνει τον νομοθέτη να επανεξετάσει τη χρήση τέτοιου είδους εργαλείων.
118. Ο ΕΕΠΔ αμφισβητεί τη σημασία και την αποδοτικότητα της συλλογής και της επεξεργασίας δεδομένων που αφορούν την υγεία όπως προβλέπεται στην πρόταση κανονισμού, λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας τους. Διερωτάται επίσης όσον αφορά την αναγκαιότητα επεξεργασίας τέτοιου είδους δεδομένων λόγω της περιορισμένης σχέσης μεταξύ των κινδύνων υγείας και των ταξιδιωτών που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης.
119. Όσον αφορά την επιβολή του νόμου και την πρόσβαση της Ευρωπόλ στα δεδομένα του ETIAS, ο ΕΕΠΔ τονίζει ότι δεν υπάρχουν σήμερα πειστικά στοιχεία που να αποδεικνύουν την αναγκαιότητα της πρόσβασης αυτής. Ο ΕΕΠΔ υπενθυμίζει ότι η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα κάθε νέου συστήματος πρέπει να αξιολογούνται τόσο σε συνολικό επίπεδο, λαμβανομένων υπόψη των συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας που υπάρχουν ήδη στην ΕΕ, όσο και πιο συγκεκριμένα, στην ειδική περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που επισκέπτονται και εισέρχονται νόμιμα στην ΕΕ.
120. Πέρα από τις βασικές ανησυχίες που επισημαίνονται ανωτέρω, οι συστάσεις του ΕΕΠΔ στην παρούσα γνωμοδότηση αφορούν τις ακόλουθες πτυχές της πρότασης κανονισμού:
- αναγκαιότητα και αναλογικότητα του συνόλου των δεδομένων που συλλέγονται,
 - επιλεγίσιμες περιόδους διατήρησης των δεδομένων,
 - διαλειτουργικότητα του ETIAS με άλλα συστήματα ΤΠ,
 - δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων και παρεχόμενα μέσα προσφυγής,
 - ανεξάρτητη επανεξέταση των προϋποθέσεων πρόσβασης των αρχών επιβολής του νόμου,
 - κατανομή των ρόλων και των αρμοδιοτήτων μεταξύ του ευρωπαϊκού οργανισμού συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής και του eu-LISA,
 - επαλήθευση από την κεντρική μονάδα ETIAS,
 - αρχιτεκτονική και ασφάλεια των πληροφοριών του ETIAS,
 - στατιστικά στοιχεία που παράγονται από το σύστημα, και
 - ρόλος του ΕΕΠΔ.
121. Ο ΕΕΠΔ είναι διαδίδσιμος για την παροχή περαιτέρω συμβουλών σχετικά με την πρόταση κανονισμού, καθώς και σχετικά με οποιαδήποτε κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστική πράξη που θα εκδοθεί δυνάμει της εν λόγω πρότασης και η οποία μπορεί να έχει αντίκτυπο στην επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Βρυξέλλες, 6 Μαρτίου 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων