

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení, kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu (EES), a návrhu nařízení, kterým se zřizuje program registrovaných cestujících (RTP)

(Úplné znění tohoto stanoviska je k dispozici v angličtině, francouzštině a němčině na webových stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Úvod

I.1 Konzultace evropského inspektora ochrany údajů

1. Dne 28. února 2013 přijala Komise tyto návrhy nařízení (dále jen: „návrhy“):

- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu státních příslušníků třetích zemí překračujících vnější hranice členských států Evropské unie (dále jen: „návrh EES“) ⁽¹⁾,
- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje program registrovaných cestujících (RTP) (dále jen: „návrh RTP“) ⁽²⁾,
- návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o používání systému vstupu/výstupu (EES) a programu registrovaných cestujících (RTP) (dále jen: „pzměňující návrh“) ⁽³⁾.

2. Návrhy byly téhož dne zaslány evropskému inspektorovi ochrany údajů ke konzultaci. Před přijetím návrhů bylo evropskému inspektorovi ochrany údajů umožněno předložit Komisi neformální připomínky.

3. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že je v preambuli návrhu EES i návrhu RTP uveden odkaz na konzultaci s ním.

I.2 Obecné souvislosti

4. Ve sdělení Komise z roku 2008 s názvem „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ byly navrženy nové nástroje pro budoucí správu evropských hranic, včetně systému vstupu/výstupu (dále jen „EES“) pro elektronické zaznamenávání dat vstupu a výstupu státních příslušníků třetích zemí a programu registrovaných cestujících, jehož cílem je zjednodušit překračování hranic cestujícím v dobré víře (dále jen „RTP“). Rovněž v něm bylo zvažováno zavedení elektronického systému cestovních povolení (ESTA) pro státní příslušníky třetích zemí osvobozené od vízové povinnosti.

5. Tyto návrhy byly schváleny Stockholmským programem, který přijala Evropská rada v prosinci 2009 ⁽⁴⁾. Komise ve svém sdělení z roku 2011 o inteligentních hranicích ⁽⁵⁾ nicméně zastávala názor, že zavedení systému ESTA je prozatím třeba odložit, neboť „jeho možný přínos k posílení bezpečnosti členských států by neospravedlnil ani natolik rozsáhlé shromažďování osobních údajů, ani finanční náklady či dopad na mezinárodní vztahy“ ⁽⁶⁾. Komise dále oznámila, že zamýšlí předložit návrhy týkající se EES a RTP v první polovině roku 2012.

6. Evropská rada následně na svém zasedání v červnu 2011 vyzvala k rychlému vypracování koncepce „inteligentních hranic“ a zavedení EES a RTP ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 95 final.

⁽²⁾ COM(2013) 97 final.

⁽³⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁴⁾ „Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je“ (Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁽⁵⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. října 2011 s názvem „Inteligentní hranice – možnosti a další postup“ (KOM(2011) 680 v konečném znění).

⁽⁶⁾ Sdělení Komise o inteligentních hranicích zmíněné výše, s. 7.

⁽⁷⁾ EUCO 23/11.

7. Pracovní skupina zřízená podle článku 29 vyjádřila v dopise zaslaném komisařce Malmströmové dne 12. června 2012 své připomínky ke sdělení Evropské komise o inteligentních hranicích, které návrhům předcházelo⁽¹⁾. V nedávné době, dne 6. června 2013, pracovní skupina přijala stanovisko vyjadřující pochybnosti o nutnosti zavedení balíčku opatření pro „inteligentní hranice“⁽²⁾.

8. Toto stanovisko evropského inspektora ochrany údajů vychází z těchto postojů, jakož i z předchozího stanoviska evropského inspektora ochrany údajů⁽³⁾ ke sdělení Komise z roku 2011 o migraci⁽⁴⁾ a z předběžných připomínek evropského inspektora ochrany údajů⁽⁵⁾ ke třem sdělením o správě hranic (2008)⁽⁶⁾. Dále toto stanovisko využívá příspěvky získané v rámci diskusí u kulatého stolu týkajících se balíčku opatření pro „inteligentní hranice“ a důsledků pro ochranu údajů, které zorganizoval evropský inspektor ochrany údajů⁽⁷⁾.

I.3 Cíl návrhů

9. V článku 4 návrhu EES je uveden účel tohoto návrhu. Jeho cílem je zlepšit správu vnějších hranic EU a boj proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšit provádění integrované politiky správy hranic, spolupráci a konzultace mezi pohraničními a imigračními orgány. V uvedeném článku je ustanoven systém umožňující:

- a) zlepšit kontroly na hraničních přechodech na vnějších hranicích a boj proti nedovolenému přistěhovalectví;
- b) vypočítávat a sledovat výpočet délky povoleného pobytu státních příslušníků třetích zemí s krátkodobým povolením k pobytu;
- c) pomáhat při zjišťování každé osoby, která nesplňuje nebo přestala splňovat podmínky pro vstup nebo pobyt na území členských států;
- d) poskytnout vnitrostátním orgánům členských států nástroj ke zjištění osob překračujících povolenou délku pobytu a přijímání odpovídajících opatření;
- e) shromažďovat statistické údaje týkající se vstupů a výstupů státních příslušníků třetích zemí pro účely analýzy.

10. Tento systém by měl usnadnit sledování povoleného pobytu prostřednictvím rychlého poskytování přesných informací pohraniční stráží a cestujícím. Nahradil by současný systém ručního razítkování cestovních pasů, který je považován za pomalý a nespolehlivý, a přispěl by ke zlepšení správy hranic⁽⁸⁾.

11. Měl by rovněž pomáhat – prostřednictvím uchování biometrických údajů – při zjišťování totožnosti osob, které nesplňují podmínky pro vstup nebo pobyt na území EU, zejména v případě absence identifikačních dokumentů. Kromě toho by systém EES umožnil získat přesnou představu o počtu cestujících a osob překračujících povolenou délku pobytu a umožnil by tak tvorbu fakticky podložené politiky, například v oblasti vízových povinností. Pro tento posledně uvedený účel jsou využívány statistické údaje uvedené v článku 4.

⁽¹⁾ Pracovní skupinu zřízenou podle článku 29 (směrnice 95/46/ES) tvoří zástupci všech vnitrostátních orgánů pro ochranu údajů, evropský inspektor ochrany údajů a zástupce Evropské komise. Pracovní skupina má poradní funkci a je nezávislá. Dopis pracovní skupiny ze dne 12. června 2012, který byl adresován paní Cecílii Malmströmové a který se týká inteligentních hranic, je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ Pracovní skupina zřízená podle článku 29, stanovisko 05/2013 k inteligentním hranicím: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 7. července 2011, které je dostupné na adrese https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_CS.pdf

⁽⁴⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 4. května 2011 o migraci (KOM(2011) 248/3).

⁽⁵⁾ Předběžné připomínky evropského inspektora ochrany údajů ze dne 3. března 2008 dostupné na adrese http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“ (KOM(2008) 69 v konečném znění; „Prozkoumání vytvoření Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)“ (KOM(2008) 68 v konečném znění) a „Zpráva o hodnocení a budoucím rozvoji agentury FRONTEX“, KOM(2008) 67 v konečném znění.

⁽⁷⁾ Diskuse u kulatého stolu týkající se balíčku opatření pro inteligentní hranice a důsledků pro ochranu údajů zorganizované evropským inspektorem ochrany údajů, Brusel, 10. dubna 2013, místo konání: budova evropského inspektora ochrany údajů, Rue Montoyer 30, Brusel. Viz shrnutí na adrese 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⁾ Viz důvodová zpráva návrhu EES.

12. EES má představovat základ pro program RTP, jehož cílem je zjednodušit překračování hranic často cestujícími osobám z třetích zemí, jež prošly předběžnou bezpečnostní kontrolou. Registrovaní cestující by disponovali tokenem obsahujícím jedinečný identifikátor, který by na hranici při příjezdu a odjezdu sejmula automatizovaná brána. Údaje obsažené v tokenu, otisky prstů a případně číslo vízového štítku by se porovnávaly s těmi uloženými v centrálním registru a jiných databázích. Proběhnou-li všechny kontroly úspěšně, cestující bude moci projít automatizovanou branou. V opačném případě by cestujícímu byl nápomocen příslušník pohraniční stráže.

13. Cílem pozměňujícího návrhu je i přizpůsobení nařízení (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen: „Schengenský hraniční kodex“), novým návrhům EES a RTP.

I.4 Souvislosti a struktura tohoto stanoviska

14. Záměr vytvořit elektronický systém pro kontrolu vstupu a výstupu na území EU není nový, cestu k návrhům, které jsou nyní předmětem analýzy, připravilo několik sdělení Komise zmíněných výše. Balíček opatření pro „inteligentní hranice“ by proto měl být posuzován v kontextu tohoto vývoje. Je zejména zapotřebí vzít v úvahu následující skutečnosti.

15. Komise ve Stockholmském programu zaujala strategický přístup k posouzení potřeby vytvoření evropského modelu pro výměnu informací založeného na zhodnocení současných nástrojů. Tento model bude mimo jiné založen na pevném režimu ochrany údajů, cíleném shromažďování údajů a racionalizaci různých nástrojů včetně přijetí provozního plánu pro rozsáhlé informační systémy (business plan). Stockholmský program připomíná potřebu zajistit soulad zavádění a správy různých informačních nástrojů se strategií pro ochranu osobních údajů a s provozním plánem pro rozsáhlé informační systémy ⁽¹⁾.

16. Souhrnná analýza je velice zapotřebí i kvůli existenci a dalšímu vývoji a využívání rozsáhlých informačních systémů, jako je Eurodac ⁽²⁾, VIS ⁽³⁾ a SIS II ⁽⁴⁾. Systém inteligentních hranic je doplňujícím nástrojem pro shromažďování velkého množství osobních údajů za účelem kontroly hranic. Tento globální přístup nedávno potvrdila Rada pro spravedlnost a vnitřní věci, která zdůraznila potřebu poučit se ze zkušeností se systémem SIS zejména v souvislosti se zvýšením nákladů ⁽⁵⁾. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž uvedl, že „evropský informační model nelze chápat na základě technických aspektů“ vzhledem k téměř neomezeným možnostem, které nové technologie nabízejí. Informace by měly být zpracovávány pouze na základě konkrétních potřeb v oblasti bezpečnosti ⁽⁶⁾.

17. Analýza EES a RTP z hlediska ochrany soukromí a údajů musí být provedena s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie ⁽⁷⁾ (dále jen: „listina“), a zejména na články 7 a 8 uvedené listiny. Článek 7, který je podobný článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech ⁽⁸⁾ (EÚLP), stanoví obecné právo na

⁽¹⁾ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁽²⁾ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 1).

⁽³⁾ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60).

⁽⁴⁾ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4).

⁽⁵⁾ Viz dokument Rady č. 8018/13, *Note of the Presidency to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum/Mixed Committee (UE-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland)*, 28 March 2013 on Smart Border Package (poznámka předsednictví pro Strategický výbor pro přistěhovalectví, hranice a azyl/smíšený výbor (EU–Island/Liechtenštejnsko/Norsko/Švýcarsko) ze dne 28. března 2013 týkající se balíčku opatření pro „inteligentní hranice“), který je k dispozici na adrese <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

⁽⁶⁾ Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. července 2009 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům (Úř. věst. C 276, 17.11.2009, s. 8).

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 83, 30.3.2010, s. 389.

⁽⁸⁾ Rada Evropy, ETS č. 5, 4.11.1950.

respektování soukromého a rodinného života a chrání jednotlivce před zásahem orgánů veřejné moci, zatímco článek 8 listiny zaručuje jednotlivci, že jeho osobní údaje mohou být zpracovávány pouze za určitých podmínek. Tyto dva přístupy se liší a vzájemně se doplňují. Balíček opatření pro „inteligentní hranice“ bude posuzován s ohledem na oba tyto přístupy.

18. Toto stanovisko se výrazně zaměřuje na návrh EES – který je nejrelevantnější z hlediska ochrany soukromí a údajů – a jeho struktura je následující:

- oddíl II obsahuje obecné posouzení systému vstupu/výstupu, které se zaměřuje na soulad s článkem 7 a 8 Listiny,
- oddíl III obsahuje připomínky ke konkrétnějším ustanovením EES týkajícím se zpracovávání biometrických údajů a přístupu donucovacích orgánů,
- oddíl IV zahrnuje připomínky k dalším otázkám souvisejícím s EES,
- oddíl V se zaměřuje na RTP,
- oddíl VI se zabývá potřebou zavedení dodatečných záruk k zajištění bezpečnosti údajů,
- oddíl VII shrnuje závěry.

VII. Závěry

102. Balíček opatření pro „inteligentní hranice“ usiluje o vytvoření nového rozsáhlého informačního systému s cílem doplnit stávající mechanismy kontroly hranic. Zákonnost tohoto systému je třeba posoudit s ohledem na zásady listiny, zejména na článek 7 týkající se práva na respektování soukromého a rodinného života a článek 8 o ochraně osobních údajů, přičemž cílem je posoudit nejen zásah nového systému do základních práv, ale rovněž záruky týkající se ochrany údajů obsažené v návrzích.

103. V tomto ohledu evropský inspektor ochrany údajů potvrzuje, že navrhovaný systém EES představuje zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života. Ačkoli vítá záruky obsažené v návrzích a uznává, že Komise v tomto smyslu vynaložila značné úsilí, dochází k závěru, že zásadní otázkou zůstává, zda je vytvoření takového systému nezbytné: v sázce je nákladová efektivnost systému nejen z finančního hlediska, ale rovněž ve vztahu k základním právům, a to v rámci celkového kontextu stávajících systémů a hraničních politik.

104. Evropský inspektor ochrany údajů uvádí tato doporučení týkající se EES:

- Nezbytnost a přiměřenost systému bude možné konkrétně prokázat v souladu s článkem 7 listiny až po stanovení jasné evropské politiky v oblasti řízení osob překračujících povolenou délku pobytu a posouzení systému v globálnějším kontextu stávajících rozsáhlých informačních systémů.
- Zásady týkající se ochrany údajů by měly být zdokonaleny v souladu s článkem 8 takto:
 - Účely využití by měly být omezeny a koncepce systému by neměla bránit budoucímu posouzení jakéhokoli možného přístupu k údajům EES pro účely vymáhání práva.
 - Práva subjektů údajů by měla být posílena, zejména pokud jde o právo na informace a možnosti nápravy, přičemž je třeba vzít v úvahu potřebu zavedení zvláštních záruk týkajících se automatických rozhodnutí přijímaných v souvislosti s výpočtem délky pobytu.
 - Dohled by měl být doplněn o jasnou představu o vymezení pravomocí na vnitrostátní úrovni, aby se zajistilo, že subjekty údajů uplatní svá práva u příslušného orgánu.
 - Používání biometrických údajů by mělo být podrobeno cílenému posouzení dopadu, a je-li to považováno za nezbytné, měly by se na zpracování takových údajů vztahovat zvláštní záruky týkající se registračního postupu, úrovně přesnosti a potřeby havarijního postupu. Kromě toho evropský inspektor ochrany údajů výrazně zpochybňuje návrh na sejmutí 10 otisků prstů namísto 2 až 4, které by v každém případě postačovaly pro účely ověřování.

— Měly by být uvedeny důvody, proč je předávání údajů systému EES třetím zemím nezbytné pro navrácení státních příslušníků třetích zemí.

105. Ačkoli program RTP nevyvolává tytéž klíčové otázky, pokud jde o zásah do základních práv, jako systém EES, evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje zákonodárce na tyto aspekty:

- Byl uznán dobrovolný základ systému, souhlas je však možno považovat za platný právní důvod pro zpracovávání údajů pouze za předpokladu, že je poskytnut svobodně, což znamená, že program RTP by se neměl stát jedinou platnou alternativou k dlouhým frontám a administrativní zátěži.
- Mělo by se předcházet rizikům diskriminace: velký počet cestujících, kteří necestují dostatečně často na to, aby procházeli registrací, nebo cestujících, jejichž otisky prstů jsou nečitelné, by neměli být *de facto* zařazeni do „rizikovější“ kategorie cestujících.
- Proces ověřování za účelem registrace by měl být založen na selektivním přístupu k jasně identifikovaným databázím.

106. Pokud jde o bezpečnostní aspekty, evropský inspektor ochrany údajů zastává názor, že pro systém EES a program RTP by měl být vypracován plán kontinuity činnosti a postupy týkající se řízení rizik v oblasti bezpečnosti informací, a to za účelem posuzování rizik a stanovení pořadí jejich důležitosti. Kromě toho by měla být zavedena úzká spolupráce mezi agenturou a členskými státy.

V Bruselu dne 18. července 2013.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů
