

**Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно втория  
Пакет за интелигентни граници на ЕС**

*(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на  
уебсайта на ЕНОЗД [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2016/C 463/11)

**РЕЗЮМЕ**

Създаването на система за влизане/излизане, която да регистрира влизанията и излизанията на граждани на трети държави на територията на Европейския съюз, се предвижда отдавна от законодателя на ЕС. През 2013 г. Комисията прие три предложения като част от първия Пакет за интелигентни граници.; съзаконодателите изразиха сериозни опасения и по пакета не беше постигнат консенсус. След това Комисията стартира инициатива за „доказване на концепцията“ в отговор на тези опасения и тази година представи втория Пакет за интелигентни граници, който сега се състои от две преработени предложения.

ЕНОЗД анализира внимателно тези предложения и дава препоръки с цел да подпомогне законодателя така, че да гарантира, че правната уредба, приложима спрямо режима на системата за влизане/излизане, ще спазва напълно правото на ЕС в областта на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, и по-специално членове 7 и 8 от Хартата на основните права на ЕС.

ЕНОЗД признава необходимостта от последователни и ефективни информационни системи за границите и сигурността. Тези предложения се представят в решаващ момент, когато ЕС е изправен пред сериозни предизвикателства в тази област. ЕНОЗД обаче изтъква значимото и потенциално вмешателско естество на предложеното обработване на лични данни в системата за влизане/излизане, което поради тази причина трябва да бъде обмислено с оглед членове 7 и 8 от Хартата. Необходимостта и пропорционалността на режима на системата за влизане/излизане следва да се оценят както глобално, предвид вече съществуващите широкомащабни информационни системи в ЕС, така и конкретно, а именно в конкретния случай на онези граждани на трети държави, които посещават ЕС законно. ЕНОЗД отбелязва, че данните в системата за влизане/излизане ще се обработват за две различни цели — от една страна, за управление на границите и с цел улесняване, а от друга, за целите на правоприлагането. ЕНОЗД силно препоръчва да се въведе ясно разграничение между тези цели посредством самото предложение от 2016 г. за система за влизане/излизане, тъй като тези цели водят до различно въздействие върху правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни.

Въпреки че приветства вниманието към изразените в миналото опасения, свързани с неприкосновеността на личния живот и защитата на данните, както и подобренията в преработените предложения, ЕНОЗД повдига сериозни опасения по отношение на няколко аспекта на предложението за система за влизане/излизане, които трябва да бъдат обосновани по-добре или дори преразгледани от законодателя, и по-специално:

- петгодишния период за съхранение на данните в системата за влизане/излизане. ЕНОЗД отбелязва, че следва да се докаже по-добре необходимостта данните на лицата, които са пресрочили разрешен срок на престой, да бъдат съхранявани за срок от пет години и че периодът на съхранение от пет години за всички лични данни, съхранявани в системата за влизане/излизане, изглежда непропорционален;
- събирането на портретни снимки на пътуващите, за които се изисква виза и чиято портретна снимка вече се съхранява във ВИС;
- необходимостта от достъп до системата за влизане/излизане от страна на правоприлагащите органи, когато няма достатъчно убедителни доказателства в подкрепа на това;
- предварителното условие субектът на данните да предостави дактилоскопични отпечатаци, когато упражнява правото си на достъп, коригиране и/или заличаване на личните си данни, което би могло да е значително препятствие пред ефективното упражняване на тези права.

В становището се предоставят и допълнителни препоръки относно защитата на данните и неприкосновеността на личния живот, които следва да бъдат взети под внимание в законодателния процес, в това число сигурността на системата.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ И ПРЕДИСТОРИЯ

1. За пръв път през 2008 г. Комисията обявява намерението си да изгради европейска система за влизане/излизане с цел контрол на влизанията и излизанията на граждани на трети държави на територията на Европейския съюз<sup>(1)</sup>. Тогава ЕНОЗД даде най-напред предварителните си коментари<sup>(2)</sup> относно идеята, след което откри конкретни проблеми в становище от юли 2011 г.<sup>(3)</sup> Комисията доразви гледището си в съобщение<sup>(4)</sup>, озаглавено „Интелигентни граници — варианти и бъдещи действия“ от октомври 2011 г., по което коментари бяха предоставени от работната група по член 29<sup>(5)</sup>. ЕНОЗД също даде принос в съвместна кръгла маса с различни заинтересовани страни<sup>(6)</sup>.
2. През февруари 2013 г. Комисията прие три предложения като част от първия Пакет за интелигентни граници: предложение за изграждане на система за влизане/излизане<sup>(7)</sup> (наричано по-нататък „предложението от 2013 г. за система за влизане/излизане“), предложение за създаване на Програма за регистрирани пътници<sup>(8)</sup> (наричано по-нататък „предложението от 2013 г. за Програма за регистрирани пътници“) и предложение за изменение на Кодекса на шенгенските граници<sup>(9)</sup> с цел да се отразят съответно тези промени. Пакетът незабавно беше посрещнат с критики и от двамата съзаконотатели поради опасения от технически, оперативен и финансов характер, както и значими опасения във връзка със защитата на данните. Същата година ЕНОЗД предостави първите си конкретни препоръки по трите предложения под формата на становище<sup>(10)</sup>. Работната група по член 29 също излезе със становище<sup>(11)</sup>, към което принос имаше и ЕНОЗД и в което се поставя под въпрос необходимостта от системата за влизане/излизане като такава.
3. В началото на 2014 г., в отговор на тези опасения, Комисията обяви стартирането на инициатива за „доказване на концепцията“, която беше съставена от две стъпки: първо, техническо проучване<sup>(12)</sup> и проучване на разходите<sup>(13)</sup> с цел определяне на най-подходящите варианти и решения за внедряване на интелигентните граници, последвани в хода на 2015 г. от пилотен проект<sup>(14)</sup>, воден от Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (наричана по-нататък „eu-LISA“), за да се изпробват различните варианти. Успоредно с това, през юли 2015 г. Комисията стартира тримесечна обществена консултация<sup>(15)</sup>, за да събере гледни точки и становища от граждани и организации, към която ЕНОЗД също даде своя принос<sup>(16)</sup>.
4. На 6 април 2016 г. Комисията представи втори Пакет за интелигентни граници<sup>(17)</sup>. Този път се предлага само една система: системата за влизане/излизане (наричана по-нататък „EES“). Комисията реши да преработи предложението

<sup>(1)</sup> Съобщение на Комисията от 13 февруари 2008 година относно „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“, COM(2008) 69 окончателен.

<sup>(2)</sup> Предварителни коментари на ЕНОЗД от 3 март 2008 г. относно три съобщения във връзка с управлението на границите.

<sup>(3)</sup> Становище на ЕНОЗД от 7 юли 2011 г. относно съобщението за миграцията.

<sup>(4)</sup> Съобщение на Комисията от 25 октомври 2011 година относно „Интелигентни граници — варианти и бъдещи действия“, COM(2011) 680 окончателен.

<sup>(5)</sup> Работната група по член 29 коментира съобщението на Комисията относно интелигентните граници в писмо, адресирано до комисар Малмстрьом, от 12 юни 2012 г.

<sup>(6)</sup> Кръгла маса на ЕНОЗД относно пакета за интелигентните граници и последиците за защитата на данните, Брюксел, 10 април 2013 г., вж. резюме на адрес [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10\\_Summary\\_smart\\_borders\\_final\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf)

<sup>(7)</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите — членки на Европейския съюз, COM(2013) 95 final.

<sup>(8)</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за регистрирани пътници, COM(2013) 97 final.

<sup>(9)</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 във връзка с използването на Системата за влизане/излизане (EES) и Програмата за регистрирани пътници (RTP), COM(2013) 96 final.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕНОЗД от 18 юли 2013 г. относно предложенията за регламент за създаване на Система за влизане/излизане (EES) и за регламент за създаване на Програма за регистрирани пътници (RTP).

<sup>(11)</sup> Становище 05/2013 на работната група по член 29 от 6 юни 2013 г. относно интелигентните граници.

<sup>(12)</sup> Техническо проучване относно интелигентните граници, Окончателен доклад, октомври 2014 г., на разположение на адрес [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_technical\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf)

<sup>(13)</sup> Техническо проучване относно интелигентните граници, Анализ на разходите, октомври 2014 г., на разположение на адрес [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_costs\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf)

<sup>(14)</sup> Окончателен доклад на eu-LISA относно пилотния проект за интелигентни граници, декември 2015 г., на разположение на адрес [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm)

<sup>(15)</sup> Проведена от Комисията обществена консултация относно интелигентните граници на разположение на адрес [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm)

<sup>(16)</sup> Официални коментари на ЕНОЗД от 3 ноември 2015 г. във връзка с проведената от Комисията обществена консултация относно интелигентните граници.

<sup>(17)</sup> Вж. съобщението за пресата на адрес [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1247\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_bg.htm)

си от 2013 г. за система за влизане/излизане и предложението от 2013 г. за изменение на Кодекса на шенгенските граници и да оттегли предложението си от 2013 г. за Програма за регистрирани пътници. Понастоящем Пакетът за интелигентни граници се състои от:

- съобщение относно „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“<sup>(1)</sup>;
- Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети държави, преминаващи външните граници на държавите — членки на Европейския съюз, за определяне на условията за достъп до Системата за влизане/излизане за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕО) № 767/2008 и Регламент (ЕС) № 1077/2011<sup>(2)</sup> (наричано по-нататък „предложението от 2016 г. за система за влизане/излизане“); и
- Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399<sup>(3)</sup> във връзка с използването на Системата за влизане/излизане<sup>(4)</sup> (наричано по-нататък „предложението от 2016 г. за изменение на Кодекса на шенгенските граници“).

5. Освен това двете предложения са придружени от подробна оценка на въздействието<sup>(5)</sup>.
6. Пакетът за интелигентни граници получи нов тласък предвид настоящата миграционна криза и неотдавнашните терористични атентати в Европа. Нидерландското и словашкото председателство обявиха, че планират да работят усилено върху пакета с оглед постигане на политическо споразумение до края на 2016 г.<sup>(6)</sup>
7. ЕНОЗД приветства факта, че Комисията се допита до него неофициално преди приемането на новите предложения. Той приветства и доброто си сътрудничество<sup>(7)</sup> с ГД „Миграция и вътрешни работи“ по време на процеса по обновяване на първия Пакет за интелигентни граници.

#### IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

90. ЕНОЗД приветства работата на Комисията в предложението от 2016 г. за EES с цел да бъдат преодолените опасенията във връзка със защитата на данните, повдигнати при Пакета за интелигентни граници от 2013 г. Някои от препоръките и коментарите на ЕНОЗД в предходното му становище относно пакета са взети надлежно под внимание, например във връзка с въвеждането на извънредни процедури в случай на техническа невъзможност или неизправност на системата.
91. ЕНОЗД приветства усилията на Комисията да обоснове необходимостта от създаване на режима на системата за влизане/излизане, но има основни препоръки, които са пряко свързани с нейната пропорционалност, за да се гарантира пълно съответствие на системата с основното предварително условие в член 52, параграф 1 от Хартата, а именно да бъде едновременно необходима и пропорционална. Той отбелязва, че необходимостта и пропорционалността на режима на системата за влизане/излизане следва да се оценят както глобално, предвид вече съществуващите широкомащабни информационни системи в ЕС, така и специфично, а именно в конкретния случай на онези граждани на трети държави, които посещават ЕС законно. Той счита, че петгодишният период на съхранение за всички лични данни, съхранявани в EES, следва да бъде напълно обоснован. Той подчертава също така, че следните аспекти на предложението от 2016 г. за EES следва да бъдат обосновани по-добре и подкрепени с убедителни доказателства: събирането на портретни снимки за пътуващите, за които се изисква виза, петгодишният период на съхранение на данните на лицата, пресрочили разрешен срок на престой, и необходимостта от достъп до данните в EES от страна на правоприлагащите органи. *Quod non*, тези аспекти следва да бъдат преразгледани от законодателя на ЕС.
92. Освен това предвид широкото вмешателство в основните права на неприкосновеност на личния живот и защита на данните на гражданите на трети държави, ЕНОЗД счита, че EES следва да остане инструмент за управление на границите, който е разработен единствено с такова предназначение. Поради това трябва ясно да се въведе разграничението между заявените цели на EES, т.е. първостепенните цели за управление на границите и улесняване и второстепенната цел за правоприлагане, и то да бъде отразено в цялото предложение от 2016 г. за EES, по-специално във връзка с членове 1 и 5.

<sup>(1)</sup> Съобщение на Комисията от 6 април 2016 година до Европейския парламент и Съвета относно „По-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността“, COM(2016) 205 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 194 окончателен.

<sup>(3)</sup> Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (кодифициран текст) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

<sup>(4)</sup> COM(2016) 196 final.

<sup>(5)</sup> Работен документ на службите на Комисията от 6 април 2016 г., озаглавен „Impact Assessment on the establishment of an EU Entry/Exit System accompanying the 2016 EES Proposal and the 2016 Proposal amending the Schengen Borders Code“ („Оценка на въздействието от създаването на система на ЕС за влизане/излизане, придружаваща предложението от 2016 г. за EES и предложението от 2016 г. за изменение на Кодекса на шенгенските граници“), SWD(2016) 115 final (наричана по-нататък „Оценката на въздействието“).

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

<sup>(7)</sup> През 2015 г. бяха проведени две работни срещи между ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ЕНОЗД във връзка с аспектите на интелигентните граници: срещата на 20 март беше специално посветена на подготовката на предложенията за интелигентните граници, а на 21 септември 2015 г. се проведе интерактивна работна среща относно съображенията за защита на данните и неприкосновеността на личния живот в политиките по миграция и вътрешни работи, по време на която също бяха засегнати предложенията от 2013 г. за интелигентни граници; вж. протокола от работната среща на 20 март 2015 г. в приложение 16 към Оценката на въздействието.

93. Освен това ЕНОЗД изразява опасения относно изискването всички субекти на данни непременно да предоставят дактилоскопични отпечатъци, когато подават заявление за достъп, коригиране и заличаване на личните им данни. Това би могло да създаде значимо препятствие пред ефективното упражняване на правото на достъп, което е важна гаранция за субекта на данните, предвидена в член 8, параграф 2 от Хартата на ЕС.
94. Други препоръки на ЕНОЗД в настоящото становище засягат следните аспекти и разпоредби:
- Член 14 следва да бъде разписан по-подробно, така че в случаите, в които на гражданите на трети държави се прави портретна снимка на живо, да бъде постигнато минимално качество на изображението, а в член 33 следва да се посочи, че Комисията ще предостави подробна информация за начина на постигане на необходимото качество на изображението на правените на живо портретни снимки.
  - Член 15, параграф 3 следва да се измени, за да се уточни каква информация може да бъде събирана, съхранявана и използвана от граничните органи, когато искат допълнителни пояснения относно основанието за временна неспособност за предоставяне на дактилоскопични отпечатъци.
  - В член 39 следва да се предвиди силната нужда от координация между eu-LISA и държавите членки във връзка с гарантирането на сигурността на EES.
  - В предложението следва ясно да се разпишат отговорностите за сигурността в случай на взаимна свързаност на национални програми за улесняване от държавите членки с EES. В новия член 8д от Кодекса на шенгенските граници следва да се посочи, че сигурността трябва да се гарантира след надлежна оценка на риска за сигурността на информацията, и да се опишат необходимите мерки за сигурност.
  - В предложението следва ясно да се посочи, че eu-LISA носи отговорност за сигурността на уеб услугата, сигурността на съдържащите се в нея лични данни и процеса на пренос на личните данни от централната система в уеб услугата.
  - Член 44, параграф 1 следва да се измени, за да може в съобщаваната на субектите на данни информация да се включат следните елементи: периодът на съхранение на данните им, правото на лицата, които са пресрочили разрешен срок на престой, да изискат заличаване на личните им данни, в случай че предоставят доказателства, че са пресрочили разрешен срок поради непредвидими и сериозни събития, както и разясняване на факта, че до данните в EES ще бъде даван достъп за целите на управлението на границите и улесняването.
  - В член 46, параграф 1 следва да се определи строг и уеднаквен срок, който да не надвишава няколко месеца и в който да се дава отговор на заявления за достъп.
  - Член 9, параграф 2 следва да се измени така, че да се даде ясно описание на защитните механизми, които да гарантират обръщане на надлежно внимание на данните, свързани с деца, възрастни хора и лица с увреждания.
  - Член 57 следва да се измени и да изисква от eu-LISA да разработи функционалности, които да позволят на държавите членки, Комисията, eu-LISA и Frontex да извличат автоматично необходимите статистически данни директно от централната система на EES, без да е необходимо допълнително хранилище.
  - В предложението следва да се предвиди предоставяне на необходимата информация и ресурси на ЕНОЗД, за да може да осъществява новите си отговорности като надзорен орган на бъдещата EES ефективно и ефикасно.
  - В член 28, параграф 2 следва да се определи фиксиран срок, в който проверяващите органи да осъществяват последваща проверка на условията за достъп до данните в EES за целите на правоприлагането при извънредни спешни случаи.
  - Член 28, параграф 3 следва да бъде изменен така, че да налага изискването оправомощените органи и проверяващият орган да не са част от една и съща организация.
95. ЕНОЗД подчертава необходимостта тези въпроси да бъдат разгледани от глобална гледна точка. Той насърчава законодателя да продължи инициативата си за картографиране на различните бази от данни в граничния и миграционния контекст, да координира по-добре и да избягва припокриване между различните системи, като същевременно защита изцяло нормите за защита на данните и в отношенията си с трети държави.

Съставено в Брюксел на 21 септември 2016 година.

Giovanni BUTTARELLI

Европейски надзорен орган по защита на данните