

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k druhému balíčku opatření EU v oblasti inteligentních hranic

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

(2016/C 463/11)

SHRnutí

Zřízení systému vstupu/výstupu (EES), který bude evidovat vstupy státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie a jejich výstupy z něj, bylo zákonodárcem EU předpokládáno již dlouho. Komise přijala tři návrhy v rámci prvního balíčku opatření v oblasti inteligentních hranic v roce 2013; spoluzákonodárci vyjádřili vážné obavy a v otázce balíčku nebylo dosaženo konsensu. Následně Komise v reakci na tyto obavy začala pracovat na předložení ověření koncepce a v letošním roce vydala druhý balíček opatření v oblasti inteligentních hranic, který nyní obsahuje dva upravené návrhy.

Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) pečlivě analyzoval tyto návrhy a vydává doporučení s cílem pomoci zákonodárci zajistit, aby byl právní rámec upravující systém EES plně v souladu s právními předpisy EU o ochraně údajů a soukromí, a to zejména s články 7 a 8 Listiny základních práv EU.

EIOÚ uznává potřebu mít jednotné a účinné informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost. Tyto návrhy přicházejí v zásadním okamžiku, kdy se EU v této oblasti potýká s vážnými problémy. EIOÚ však zdůrazňuje, že navrhované zpracování osobních údajů v systému EES je významným krokem, který může potenciálně představovat zásah do soukromí a který je tudíž potřeba zvážit na základě článků 7 a 8 Listiny základních práv. Nezbytnost a přiměřenost systému EES je potřeba posoudit jak globálně, s přihlédnutím k již existujícím rozsáhlým informačním systémům v EU, tak specificky, a sice v konkrétních případech státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou legálními návštěvníky EU. EIOÚ bere na vědomí, že údaje budou zpracovávány ze dvou různých důvodů, na jedné straně za účelem správy hranic a usnadnění souvisejících procesů a na druhé straně pro účely vymáhání práva. EIOÚ důrazně doporučuje jasně odlišit tyto cíle v samotném návrhu EES z roku 2016, neboť uvedené účely mají odlišný dopad, pokud jde o práva na ochranu údajů a soukromí.

Přestože EIOÚ vítá pozornost věnovanou dříve vyjádřeným obavám o ochranu údajů a soukromí a vítá i zlepšení dosažená v upravených návrzích, vyslovuje vážné znepokojení, pokud jde o několik aspektů návrhu EES, které by měly být zákonodárcem lépe odůvodněny nebo dokonce přehodnoceny, a to zejména:

- pětiletá doba uchovávání údajů v systému EES. EIOÚ konstatuje, že by měla být lépe prokázána potřeba uchovávat po dobu pěti let údaje o osobách překračujících povolenou délku pobytu a že doba pěti let pro uchovávání všech osobních údajů uložených v systému EES se jeví jako nepřiměřená,
- shromažďování zobrazení obličeje osob, které potřebují vízum a jejichž zobrazení obličeje je již uloženo ve Vízovém informačním systému (VIS),
- potřeba donucovacích orgánů mít přístup k údajům v systému EES, která není dostatečně podložena přesvědčivými důkazy,
- požadavek, aby subjekty údajů poskytovaly otisky prstů, když využívají svého práva na přístup, opravu a/nebo vymazání svých osobních údajů, což by mohla být významná překážka bránící účinnému uplatňování těchto práv.

Stanovisko dále poskytuje další doporučení, pokud jde o ochranu údajů a soukromí, která by měla být v legislativním procesu zohledněna, včetně bezpečnosti systému.

I. ÚVOD A ZÁKLADNÍ INFORMACE

1. Komise poprvé oznámila svůj záměr vybudovat evropský systém vstupu/výstupu s cílem kontrolovat v roce 2008 vstupy státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie a jejich výstupy⁽¹⁾. V té době EIOÚ poprvé předložil svoje předběžné připomínky⁽²⁾ k této myšlence a následně zdůraznil konkrétní problémy ve stanovisku z července 2011⁽³⁾. Komise svoje názory dále rozpracovala ve sdělení⁽⁴⁾ nazvaném „*Inteligentní hranice - možnosti a další postup*“ z října 2011, ke kterému se vyjádřila pracovní skupina podle článku 29⁽⁵⁾. EIOÚ rovněž poskytl podněty během společných diskusí s různými zúčastněnými osobami u kulatého stolu⁽⁶⁾.
2. V únoru 2013 Komise přijala tři návrhy v rámci prvního balíčku opatření v oblasti inteligentních hranic: návrh vybudovat systém vstupu/výstupu⁽⁷⁾ (dále jen „návrh EES z roku 2013“), návrh vytvořit program registrovaných cestujících⁽⁸⁾ (dále jen „návrh RTP z roku 2013“) a návrh upravující Schengenský hraniční kodex⁽⁹⁾ s cílem tyto změny odpovídajícím způsobem provést. Balíček okamžitě čelil kritice ze strany obou spoluzákonodárců kvůli technickým a provozním problémům a nákladům i vážným obavám o ochranu údajů. V témže roce EIOÚ předložil svoje první konkrétní doporučení k uvedeným třem návrhům formou stanoviska⁽¹⁰⁾. Pracovní skupina podle článku 29 rovněž vydala stanovisko⁽¹¹⁾, na jehož přípravě se EIOÚ podílel a které zpochybňovalo nezbytnost systému vstupu/výstupu jako takového.
3. Na začátku roku 2014 v reakci na tyto obavy Komise začala pracovat na předložení ověření koncepce skládajícím se ze dvou kroků: zaprvé odborná studie⁽¹²⁾ a nákladová studie⁽¹³⁾, jejichž cílem bylo najít nejvhodnější varianty a řešení zavádění inteligentních hranic, po kterých v průběhu roku 2015 následoval pilotní projekt⁽¹⁴⁾ vedený Evropskou agenturou pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva (dále jen „eu-LISA“), jehož cílem bylo otestovat jednotlivé identifikované možnosti. Souběžně Komise v červenci 2015 zahájila tříměsíční veřejnou konzultaci⁽¹⁵⁾ ve snaze shromáždit názory a stanoviska občanů a organizací a EIOÚ se do této konzultace rovněž zapojil⁽¹⁶⁾.
4. Dne 6. dubna 2016 Komise vydala druhý balíček opatření v oblasti inteligentních hranic⁽¹⁷⁾. Tentokrát je navrhován pouze jeden systém: systém vstupu/výstupu (dále jen „EES“). Komise se rozhodla, že upraví svůj návrh EES

(1) Sdělení Komise ze dne 13. února 2008 „Příprava dalších kroků v oblasti správy hranic v Evropské unii“, KOM(2008) 69 v konečném znění.

(2) Předběžné připomínky EIOÚ ze dne 3. března 2008 ke třem sdělením o správě hranic.

(3) Stanovisko EIOÚ ze dne 7. července 2011 ke sdělení o migraci.

(4) Sdělení Komise ze dne 25. října 2011 „Inteligentní hranice - možnosti a další postup“, KOM(2011) 680 v konečném znění.

(5) Pracovní skupina se podle článku 29 vyjádřila ke sdělení Komise o inteligentních hranicích v dopise ze dne 12. června 2012 adresovaném komisaře Malmström.

(6) Kulatý stůl EIOÚ k balíčku opatření v oblasti inteligentních hranic a důsledkům pro ochranu údajů, Brusel, 10. dubna 2013, viz shrnutí dostupné na: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

(7) 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, COM(2013) 95 final.

(8) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje program registrovaných cestujících (RTP), COM(2013) 97 final.

(9) 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), COM(2013) 96 final.

(10) Stanovisko EIOÚ ze dne 18. července 2013 k návrhům nařízení, kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu (EES), a nařízení, kterým se zřizuje program registrovaných cestujících (RTP).

(11) Stanovisko pracovní skupiny podle článku 29 č. 05/2013 ze dne 6. června 2013 k inteligentním hranicím.

(12) Odborná studie k inteligentním hranicím – závěrečná zpráva, říjen 2014, dostupná na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf

(13) Odborná studie k inteligentním hranicím – analýza nákladů, říjen 2014, dostupná na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf

(14) Závěrečná zpráva eu-LISA k pilotnímu projektu inteligentních hranic, prosinec 2015, dostupná na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

(15) Veřejná konzultace Komise k inteligentním hranicím, dostupná na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

(16) Formální připomínky EIOÚ ze dne 3. listopadu 2015 k veřejné konzultaci Komise k inteligentním hranicím.

(17) Viz tisková zpráva dostupná na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

z roku 2013 a návrh upravující Schengenský hraniční kodex, ale že stáhne svůj návrh RTP z roku 2013. Dnešní balíček opatření v oblasti inteligentních hranic obsahuje:

- sdělení „Silnější a inteligentnější informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost“⁽¹⁾,
 - návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje systém vstupu/výstupu pro registraci údajů o vstupu a výstupu a údajů o odepření vstupu, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice členských států Evropské unie, a kterým se stanoví podmínky přístupu do systému EES pro účely vymáhání práva a mění nařízení (ES) č. 767/2008 a nařízení (EU) č. 1077/2011⁽²⁾ (dále jen „návrh EES z roku 2016“), a
 - návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399⁽³⁾, pokud jde o používání systému vstupu/výstupu⁽⁴⁾ (dále jen „návrh z roku 2016 upravující Schengenský hraniční kodex“).
5. Kromě toho je k uvedeným dvěma návrhům přiloženo podrobné posouzení dopadů⁽⁵⁾.
6. Balíček opatření v oblasti inteligentních hranic získal nový impuls v důsledku současné migrační krize a nedávných teroristických útoků v Evropě. Nizozemské předsednictví a slovenské předsednictví oznámilo, že hodlají na tomto balíčku intenzivně pracovat ve snaze dosáhnout politické dohody do konce roku 2016⁽⁶⁾.
7. EIOÚ vítá, že s ním Komise nový návrh před přijetím neformálně konzultovala. Rovněž vítá dobrou spolupráci⁽⁷⁾ mezi GR pro vnitřní věci a EIOÚ v průběhu procesu zabývajícím se úpravou prvního balíčku opatření v oblasti inteligentních hranic.

IV. ZÁVĚR

90. EIOÚ vítá práci, kterou Komise při přípravě návrhu EES z roku 2016 odvedla ve snaze reagovat na obavy ohledně ochrany údajů vznesené v souvislosti s balíčkem opatření v oblasti inteligentních hranic z roku 2013. Některá z doporučení a připomínek EIOÚ v předchozím stanovisku k tomuto balíčku byla náležitě zohledněna, například ohledně zavedení nouzových postupů pro případ technické nemožnosti nebo selhání systému.
91. EIOÚ vítá snahu Komise zdůvodnit nezbytnost systému EES, avšak má podstatná doporučení přímo související s jeho přiměřeností s cílem zajistit, aby systém EES v plném rozsahu splňoval zásadní požadavek čl. 52 odst. 1) Listiny základních práv, podle kterého musí být nezbytný a přiměřený. Poukazuje na to, že nezbytnost a přiměřenost systému EES je potřeba posoudit jak globálně, s přihlédnutím k již existujícím rozsáhlým informačním systémům v EU, tak specificky, a sice v konkrétních případech státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou legálními návštěvníky EU. Domnívá se, že dobu pěti let pro uchovávání všech osobních údajů uložených v systému EES je potřeba plně odůvodnit. Rovněž zdůrazňuje, že by měly být lépe odůvodněny a přesvědčivými důkazy podloženy následující aspekty návrhu EES z roku 2016: shromažďování zobrazení obličeje osob, které potřebují vízum, potřeba po dobu pěti let uchovávat údaje o osobách překračujících povolenou délku pobytu a potřeba donucovacích orgánů mít přístup k údajům v systému EES. Protože tomu tak není, tyto aspekty by měly být zákonodárcem EU znovu zvaženy.
92. Dále vzhledem k tomu, že se jedná o rozsáhlý zásah do základních práv na ochranu údajů a soukromí státních příslušníků třetích zemí, EIOÚ se domnívá, že systém EES by měl zůstat nástrojem správy hranic navrženým pouze za tímto účelem. Je tudíž potřeba jasně odlišit stanovené cíle systému EES, tj. primární cíle v oblasti správy hranic a usnadnění souvisejících procesů, a sekundární cíl v oblasti vymáhání práva, a rozdíl mezi těmito cíli by se měl odrazit v celém návrhu EES z roku 2016, zejména pak v souvislosti s články 1 a 5.

⁽¹⁾ Sdělení Komise ze dne 6. dubna 2016 „Silnější a inteligentnější informační systémy pro ochranu hranic a bezpečnost“, COM(2016) 205 final.

⁽²⁾ COM(2016) 194 final.

⁽³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽⁴⁾ COM(2016) 196 final.

⁽⁵⁾ Pracovní dokument útvarů Komise ze dne 6. dubna 2016 „Posouzení dopadů zřízení unijního systému vstupu/výstupu přiložené jako průvodní dokument k návrhu EES z roku 2016 a návrhu z roku 2016 upravujícímu Schengenský hraniční kodex“, SWD(2016) 115 final (dále jen „posouzení dopadů“).

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

⁽⁷⁾ V roce 2015 se konaly dva semináře mezi GR pro vnitřní věci a EIOÚ zabývajícím se různými aspekty inteligentních hranic: jeden seminář dne 20. března, který se konkrétně zabýval přípravou návrhů opatření v oblasti inteligentních hranic, a jeden interaktivní seminář ze dne 21. září 2015 k aspektům ochrany údajů a soukromí v postupech v oblasti migrace a vnitřních věcí, během kterého byla pozornost věnována také návrhům opatření v oblasti inteligentních hranic z roku 2013; viz zápis ze semináře ze dne 20. března 2015 v příloze 16 posouzení dopadů.

93. Kromě toho má EIOÚ obavy, pokud jde o požadavek, aby všechny subjekty údajů v každém případě poskytly otisky prstů při podávání žádosti o přístup, opravu a vymazání svých osobních údajů. Mohlo by to představovat významnou překážku bránící účinnému uplatňování práva na přístup k údajům, které je pro subjekty údajů důležitou zárukou obsaženou v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv EU.
94. Další doporučení EIOÚ vyjádřená v tomto stanovisku se týkají následujících aspektů a článků:
- Článek 14 by se měl rozpracovat tak, aby v případě, že je zobrazení obličeje pořizováno naživo, bylo u těchto snímků dosaženo minimální úrovně kvality, a článek 33 by měl uvádět, že Komise poskytne podrobné informace o tom, jak dosáhnout nezbytné úrovně kvality pro zobrazení obličeje pořízené naživo.
 - Čl. 15 odst. 3 by se měl upravit tak, aby specifikoval, jaké informace mohou pohraniční orgány shromažďovat, uchovávat a používat, když požadují bližší vysvětlení, proč není poskytnutí otisků prstů dočasně možné.
 - Článek 39 by měl upravovat silnou potřebu koordinace mezi eu-LISA a členskými státy při zajišťování bezpečnosti systému EES.
 - V návrhu by měla být jasně vymezena odpovědnost za zajištění bezpečnosti v případě propojení národních podpůrných programů z členských států se systémem EES. Nový článek 8e Schengenského hraničního kodexu by měl uvádět, že bezpečnost musí být zajištěna v souladu s řádným posouzením rizik v oblasti informační bezpečnosti, a popisovat nezbytná bezpečnostní opatření.
 - Návrh by měl jasně uvádět, že eu-LISA nese odpovědnost za bezpečnost webové služby, za bezpečnost osobních údajů v ní obsažených a za proces předávání osobních údajů z centrálního systému do webové služby.
 - Čl. 44 odst. 1 by se měl upravit tak, aby informace poskytované subjektům údajů obsahovaly: dobu uchování jejich údajů, právo osob překračujících povolenou délku pobytu nechat svoje osobní údaje vymazat, pokud doloží, že překročily povolenou délku pobytu v důsledku nepředvídatelných a vážných událostí, a vysvětlení skutečnosti, že do údajů v systému EES bude nahlíženo za účelem ochrany hranic a usnadnění souvisejících procesů.
 - Čl. 46 odst. 1 by měl stanovit přísnou jednotnou lhůtu pro vyřízení žádostí o přístup, která by neměla být delší než několik měsíců.
 - Čl. 9 odst. 2 by měl být upraven tak, aby obsahoval jasný popis opatření, která by měla zajistit, že bude věnována řádná pozornost údajům týkajícím se dětí, starších osob a osob se zdravotním postižením.
 - Článek 57 by se měl upravit a měl by požadovat, aby agentura eu-LISA vyvinula funkce, které členskými státy, Komisi, agentuře eu-LISA a agentuře Frontex umožní automaticky získávat potřebné statistické údaje přímo z centrálního systému EES bez potřeby dalšího registru.
 - Návrh by měl evropskému inspektorovi ochrany údajů poskytnout odpovídající informace a zdroje umožňující efektivní a účinné vykonávání jeho nových povinností v oblasti dohledu nad budoucím systémem EES.
 - Čl. 28 odst. 2 by měl stanovit přísnou lhůtu, ve které orgány provádějící ověření musí provést následné ověření podmínek přístupu k údajům v systému EES za účelem vymáhání práva v naléhavých případech.
 - Čl. 28 odst. 3 by se měl upravit tak, aby stanovil, že určené orgány a orgán provádějící ověření nesmí být součástí stejné organizace.
95. EIOÚ trvá na tom, že je potřeba tyto problémy z globální perspektivy vyřešit. Vyzývá zákonodárce, aby pokračoval v mapování různých databází v souvislosti s ochranou hranic a migrací, dále usiloval o lepší koordinaci mezi různými systémy a o to, aby se tyto systémy nepřekrývaly, a přitom jednal plně v souladu s normami v oblasti ochrany údajů a ve vztazích s třetími zeměmi.

V Bruselu dne 21. září 2016.

Giovanni BUTTARELLI
evropský inspektor ochrany údajů