

Zhrnutie stanoviska európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k druhému balíku inteligentných hraníc EÚ

(Úplné znenie tohto stanoviska sa nachádza v anglickom, vo francúzskom a v nemeckom jazyku na webovej lokalite európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov www.edps.europa.eu)

(2016/C 463/11)

ZHRNUTIE

Zriadenie systému vstup/výstup (EES), ktorý bude zaznamenávať vstupy a výstupy štátnych príslušníkov tretích krajín na území Európskej únie, zákonodarca EÚ plánoval dlhý čas. Komisia prijala tri návrhy ako súčasť prvého balíka o inteligentných hraniciach v roku 2013, spoluzákonodarcovia vyjadrili vážne obavy a balík nedosiahol konsenzus. Komisia potom spustila v reakcii na uvedené obavy vykonanie overenia koncepcie a tento rok vydala druhý balík inteligentných hraníc, ktorý sa v súčasnosti skladá z dvoch revidovaných návrhov.

EDPS dôkladne analyzoval tieto návrhy a vydáva odporúčania s cieľom pomôcť zákonodarcovi zabezpečiť, aby bol právny rámec vzťahujúci sa na systém vstup/výstup v úplnom súlade s právnymi predpismi EÚ o súkromí a ochrane údajov, najmä s článkami 7 a 8 Charty základných práv EÚ.

EDPS uznáva potrebu jednotných a účinných informačných systémov pre hranice a bezpečnosť. Tieto návrhy prichádzajú v rozhodujúcom okamihu, keď EÚ čelí vážnym výzvam v tejto oblasti. EDPS však zdôrazňuje významnú a potenciálne rušivú povahu navrhovaného spracúvania osobných údajov v systéme vstup/výstup, ktorá preto musí byť posúdená podľa článkov 7 aj 8 charty. Nevyhnutnosť a primeranosť systému vstup/výstup treba posúdiť globálne, so zohľadnením už existujúcich rozsiahlych informačných systémov v EÚ, ako aj osobitne, v osobitnom prípade týchto štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú zákonnými návštevníkmi EÚ. EDPS konštatuje, že údaje systému vstup/výstup sa budú spracúvať na dva odlišné účely, na jednej strane na účely riadenia hraníc a zjednodušenie, a na druhej strane na účely presadzovania práva. EDPS dôrazne odporúča jasné zavedenie rozdielu medzi týmito cieľmi v rámci celého návrhu systému vstup/výstup z roku 2016, keďže tieto účely znamenajú odlišný vplyv na právo na súkromie a na ochranu údajov.

EDPS víta pozornosť venovanú obavám týkajúcim sa súkromia a ochrany údajov, ktoré sa predtým vyjadrili, a zlepšenia v revidovaných návrhoch, vyjadruje však vážne obavy, pokiaľ ide o niekoľko aspektov návrhu systému vstup/výstup, ktoré by mal zákonodarca lepšie odôvodniť alebo dokonca znovu zvážiť, a to:

- päťročné obdobie uchovávanía údajov systému vstup/výstup. EDPS konštatuje, že potrebu uchovávanía údajov o osobách, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu, na päť rokov, by bolo potrebné lepšie preukázať a že obdobie uchovávanía päť rokov v prípade všetkých osobných údajov uložených v systéme vstup/výstup sa javí ako neprimerané,
- zber podoby tváre cestujúcich, ktorí podliehajú vízovej povinnosti a ktorých podoba tváre je už uložená vo VIS,
- potreba prístupu orgánov presadzovania práva k údajom systému vstup/výstup, ktorá nie je dostatočne podložená presvedčivými dôkazmi,
- predpoklad, aby dotknutá osoba poskytla odtlačky prstov pri uplatňovaní svojich práv na prístup, opravu a/alebo výmaz svojich osobných údajov, čo by mohla byť dôležitá prekážka v účinnom uplatňovaní týchto práv.

V stanovisku sa ďalej poskytujú ďalšie odporúčania z hľadiska ochrany údajov a súkromia, ktoré by sa mali zvážiť v legislatívnom procese vrátane bezpečnosti systému.

I. ÚVOD A SÚVISLOSTI

1. Komisia najprv oznámila svoj zámer vybudovať európsky systém vstup/výstup s cieľom kontrolovať vstupy a výstupy štátnych príslušníkov tretích krajín na území Európskej únie v roku 2008 ⁽¹⁾. V tom čase EDPS poskytol najprv svoje predbežné pripomienky ⁽²⁾ k nápadu, a potom zdôraznil osobitné otázky v stanovisku z júla 2011 ⁽³⁾. Komisia ďalej vypracúvala svoje názory v oznámení ⁽⁴⁾ s názvom *Inteligentné hranice – možnosti a cesta vpred* z októbra 2011, ku ktorému poskytla pripomienky pracovná skupina zriadená podľa článku 29 ⁽⁵⁾. EDPS takisto prispel v rámci okrúhleho stola s rôznymi zainteresovanými stranami ⁽⁶⁾.
2. Vo februári 2013 Komisia prijala tri návrhy ako súčasť prvého balíka inteligentných hraníc: návrh na vybudovanie systému vstup/výstup ⁽⁷⁾ (ďalej len „návrh systému vstup/výstup z roku 2013“), návrh vytvoriť program registrovaných cestujúcich ⁽⁸⁾ (ďalej len „návrh programu registrovaných cestujúcich z roku 2013“) a návrh, ktorým sa mení Kódex schengenských hraníc ⁽⁹⁾ na zavedenie týchto zmien zodpovedajúcim spôsobom. Balík ihneď čelil kritike oboch spoluzákonodarcov z dôvodu technických, prevádzkových a nákladových obáv, ako aj dôležitých obáv súvisiacich s ochranou údajov. Ten istý rok EDPS poskytol svoje prvé konkrétne odporúčania k uvedeným trom návrhom vo forme stanoviska ⁽¹⁰⁾. Pracovná skupina zriadená podľa článku 29 takisto vydala stanovisko ⁽¹¹⁾, ku ktorému prispel EDPS a v ktorom sa spochybňovala nevyhnutnosť samotného systému vstup/výstup.
3. Začiatkom roka 2014 Komisia v reakcii na uvedené obavy oznámila spustenie vykonania overenia koncepcie skladajúceho sa z dvoch krokov: najprv technickou štúdiou ⁽¹²⁾ a nákladovou štúdiou ⁽¹³⁾ na identifikovanie najvhodnejších možností a riešení na realizáciu inteligentných hraníc, po ktorých nasledoval v priebehu roka 2015 pilotný projekt ⁽¹⁴⁾ vedený Európskou agentúrou na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (ďalej len „eu-LISA“) s cieľom otestovať rôzne identifikované možnosti. Komisia paralelne v júli 2015 spustila trojmesačnú verejnú konzultáciu ⁽¹⁵⁾, aby zhromaždila názory a stanoviská od občanov a organizácií, ku ktorej prispel aj EDPS ⁽¹⁶⁾.
4. Komisia vydala 6. apríla 2016 druhý balík inteligentných hraníc ⁽¹⁷⁾. Tentokrát sa navrhuje len jeden systém: systém vstup/výstup (ďalej len „EES“). Komisia sa rozhodla revidovať svoj návrh systému vstup/výstup z roku 2013

⁽¹⁾ Oznámenie Komisie z 13. februára 2008, Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej únii, KOM(2008), 69 v konečnom znení.

⁽²⁾ Predbežné pripomienky EDPS z 3. marca 2008 k trom oznámeniam o riadení hraníc.

⁽³⁾ Stanovisko EDPS zo 7. júla 2011 k oznámeniu o migrácii.

⁽⁴⁾ Oznámenie Komisie z 25. októbra 2011, *Inteligentné hranice – možnosti a cesta vpred*, KOM(2011) 680 v konečnom znení.

⁽⁵⁾ Pracovná skupina zriadená podľa článku 29 uviedla pripomienky k oznámeniu Komisie o inteligentných hraniciach v liste adresovanom komisárovi Malmströmovi z 12. júna 2012.

⁽⁶⁾ Okrúhly stôl EDPS o balíku inteligentných hraníc a dôsledkoch pre ochranu údajov, Brusel, 10. apríla 2013, pozri zhrnutie, ktoré sa nachádza na stránke: 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 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje systém vstup/výstup na registráciu údajov o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie, COM(2013) 95 final.

⁽⁸⁾ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje program registrovaných cestujúcich, COM(2013) 97 final.

⁽⁹⁾ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o používanie systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich, COM(2013) 96 final.

⁽¹⁰⁾ Stanovisko EDPS z 18. júla 2013 k návrhom nariadenia, ktorým sa ustanovuje systém vstup/výstup a nariadenia, ktorým sa zriaďuje program registrovaných cestujúcich.

⁽¹¹⁾ Stanovisko pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 č. 05/2013 zo 6. júna 2013 k inteligentným hraniciam.

⁽¹²⁾ Technická štúdia o inteligentných hraniciach – záverečná správa, október 2014, nachádza sa na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf.

⁽¹³⁾ Technická štúdia o inteligentných hraniciach – analýza nákladov, október 2014, nachádza sa na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ Záverečná správa eu-LISA o pilotnom projekte inteligentných hraníc, december 2015, nachádza sa na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm.

⁽¹⁵⁾ Verejná konzultácia Komisie o inteligentných hraniciach, nachádzajú sa na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Formálne pripomienky EDPS z 3. novembra 2015 k verejným konzultáciám Komisie o inteligentných hraniciach.

⁽¹⁷⁾ Pozri tlačovú správu, ktorá sa nachádza na stránke: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_sk.htm

a návrh z roku 2013 o zmene Kódexu schengenských hraníc, ale stiahol svoj návrh programu registrovaných cestujúcich z roku 2013. Súčasný balík inteligentných hraníc sa skladá z:

- oznámenia s názvom Silnejšie a inteligentnejšie systémy pre hranice a bezpečnosť ⁽¹⁾,
- návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje systém vstup/výstup (EES) na zaznamenávanie údajov o vstupe a výstupe a odopretí vstupe v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie a ktorým sa stanovujú podmienky prístupu do systému vstup/výstup na účely presadzovania práva a ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 767/2008 a nariadenie (EÚ) č. 1077/2011 ⁽²⁾ (ďalej len „návrh systému vstup/výstup z roku 2016“), a
- návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399 ⁽³⁾, pokiaľ ide o používanie systému vstup/výstup ⁽⁴⁾ (ďalej len „návrh z roku 2016 o zmene Kódexu schengenských hraníc“).

5. Okrem toho, sprievodným dokumentom dvoch návrhov je podrobné posúdenie vplyvu ⁽⁵⁾.
6. Balík inteligentných hraníc získal novú dynamiku po aktuálnej migračnej kríze a nedávnych teroristických útokoch v Európe. Holandské predsedníctvo a slovenské predsedníctvo oznámili, že plánujú intenzívne pracovať na balíku s cieľom dosiahnuť politickú dohodu do konca roka 2016 ⁽⁶⁾.
7. EDPS víta skutočnosť, že s ním pred prijatím nových návrhov Komisia viedla neformálne konzultácie. Víta aj dobrú spoluprácu ⁽⁷⁾ medzi GR HOME a EDPS počas celého procesu obnovy prvého balíka inteligentných hraníc.

IV. ZÁVER

90. EDPS víta prácu vykonanú Komisiou v návrhoch systému vstup/výstup z roku 2016 na vyriešenie obáv týkajúcich sa ochrany údajov, ktoré boli nastolené v súvislosti s balíkom inteligentných hraníc z roku 2013. Niektoré z odporúčaní a pripomienok EDPS v jeho predchádzajúcom stanovisku k balíku boli náležite zohľadnené, napríklad pokiaľ ide o zavedenie núdzových postupov v prípade technickej nemožnosti alebo zlyhania systému.
91. EDPS víta úsilie vynaložené Komisiou na odôvodnenie nevyhnutnosti zriadenia systému vstup/výstup, ale má hlavné odporúčania priamo súvisiace s jeho primeranosťou, aby sa zabezpečil úplný súlad ESS so základným predpokladom článku 52 ods. 1 charty – aby bol nevyhnutný a zároveň primeraný. EDPS upozorňuje, že nevyhnutnosť a primeranosť systému vstup/výstup treba posúdiť globálne, so zohľadnením už existujúcich rozsiahlych informačných systémov v EÚ, ako aj osobitne, v osobitnom prípade týchto štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú zákonnými návštevníkmi EÚ. EDPS sa domnieva, že obdobie uchovávania údajov na päť rokov v prípade všetkých osobných údajov uložených v systéme vstup/výstup by malo byť úplne opodstatnené. Zdôrazňuje aj, že nasledujúce aspekty návrhu EES z roku 2016 by mali byť lepšie odôvodnené a podložené presvedčivými dôkazmi: zber podôb tváre cestujúcich, na ktorých sa vzťahuje vízová povinnosť, päťročné obdobie uchovávania pre osoby, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu a potreba prístupu orgánov presadzovania práva k údajom systému vstup/výstup. Ak to tak nie je, tieto aspekty by mal zákonodarca EÚ znovu zvážiť.
92. Okrem toho, vzhľadom na širokosiahly zásah do základných práv na súkromie a ochranu údajov štátnych príslušníkov tretích krajín sa EDPS domnieva, že systém vstup/výstup by mal zostať nástrojom na riadenie hraníc, ktorý je navrhnutý čisto s týmto účelom na pamäti. Z toho dôvodu by mal byť jasne zavedený rozdiel medzi uvedenými cieľmi systému vstup/výstup, t. j. primárnymi cieľmi riadenia hraníc a zjednodušením a sekundárnym cieľom presadzovania práva a mal by byť zohľadnený v celom návrhu systému vstup/výstup z roku 2016, najmä v súvislosti s článkami 1 a 5.

⁽¹⁾ Oznámenie Komisie zo 6. apríla 2016, Silnejšie a inteligentnejšie systémy pre hranice a bezpečnosť, COM(2016) 205 final.

⁽²⁾ COM(2016) 194 final.

⁽³⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (kodifikované znenie), Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1.

⁽⁴⁾ COM(2016) 196 final.

⁽⁵⁾ Pracovný dokument útvarov Komisie zo 6. apríla 2016 o posúdení vplyvu zriadenia systému EÚ vstup/výstup, ktorý je sprievodným dokumentom návrhu systému vstup/výstup z roku 2016 a návrhu o zmene Kódexu schengenských hraníc z roku 2016, SWD(2016) 115 final (ďalej len „posúdenie vplyvu“).

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

⁽⁷⁾ V roku 2015 sa konali dva semináre medzi GR HOME a EDPS, ktoré sa týkali aspektov inteligentných hraníc: jeden seminár 20. marca, osobitne venovaný príprave návrhov inteligentných hraníc, a jeden interaktívny seminár 21. septembra 2015 o úvahách o ochrane údajov a súkromí v politikách o migrácii a vnútorných veciach, počas ktorého sa preberali aj návrhy o inteligentných hraniciach z roku 2013, pozri zápisnicu zo seminára z 20. marca 2015 v prílohe 16 k posúdeniu vplyvu.

93. Okrem toho má EDPS obavy týkajúce sa požiadavky, aby všetky dotknuté osoby poskytli v každom prípade odtlačky prstov na predloženie akejkoľvek žiadosti o prístup, opravu a výmaz ich osobných údajov. Mohla by sa tak vytvoriť dôležitá prekážka v účinnom vykonávaní práv prístupu, ktorá je dôležitou zárukou pre dotknutú osobu zahrnutou v článku 8 ods. 2 charty EÚ.
94. Iné odporúčania EDPS v tomto stanovisku sa týkajú nasledujúcich aspektov a článkov:
- Článok 14 by mal byť podrobný, aby v prípadoch, keď sa robia podoby tváre štátnych príslušníkov tretích krajín naživo, bola dosiahnutá minimálna úroveň kvality týchto fotografií, a v článku 33 by sa malo spresniť, že Komisia poskytne podrobné informácie o tom, ako dosiahnuť nevyhnutnú úroveň kvality na robenie podob tváre naživo.
 - Článok 15 ods. 3 by sa mal zmeniť, aby sa v ňom spresnilo, ktoré informácie môžu zhromažďovať, ukladať a používať pohraničné orgány, keď žiadajú o ďalšie objasnenie z dôvodov dočasnej nemožnosti poskytnúť odtlačky prstov.
 - V článku 39 by sa mala zabezpečiť silná potreba koordinácie medzi eu-LISA a členskými štátmi so zreteľom na zabezpečenie bezpečnosti systému vstup/výstup.
 - Povinnosti bezpečnosti by mali byť objasnené v návrhu v prípade vzájomného prepojenia vnútroštátnych zjednodušujúcich programov z členských štátov do systému vstup/výstup. V novom článku 8e Kódexu schengenských hraníc by sa malo stanoviť, že bezpečnosť musí byť zaistená na základe náležitého posúdenia rizík pre informačnú bezpečnosť a opísať potrebné bezpečnostné opatrenia.
 - V návrhu by sa malo jasne stanoviť, že eu-LISA je zodpovedná za bezpečnosť webovej služby, bezpečnosť osobných údajov, ktoré obsahuje, a proces získania osobných údajov z ústredného systému do webovej služby.
 - Článok 44 ods. 1 by sa mal zmeniť, aby zahŕňal informácie oznamované dotknutým osobám: obdobie uchovávanía vzťahujúce sa na ich údaje, právo pre osoby, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu, aby boli ich osobné údaje vymazané v prípade, že poskytnú dôkazy o tom, že prekročili povolenú dĺžku pobytu z dôvodu nepredvídaných a závažných udalostí a vysvetlenie skutočnosti, že údaje systému vstup/výstup budú sprístupnené na účely riadenia hraníc a zjednodušenia.
 - V článku 46 ods. 1 by sa mala stanoviť prísna harmonizovaná lehota, ktorá by nebola dlhšia ako niekoľko mesiacov, na zodpovedanie žiadostí o prístup.
 - Článok 9 ods. 2 by sa mal zmeniť s jasným opisom ochranných opatrení, ktorými by sa zabezpečilo, že sa venuje náležitá pozornosť údajom týkajúcim sa detí, starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím.
 - Článok 57 by sa mal zmeniť a vyžadovať, aby eu-LISA vyvinula funkcionality, ktoré by umožňovali členským štátom, Komisii, eu-LISA a Frontexu automaticky extrahovať požadované štatistiky priamo z centrálného systému vstup/výstup bez potreby ďalšieho registra.
 - Návrhom by sa mali EDPS poskytnúť primerané informácie a zdroje, aby boli jeho nové povinnosti ako orgán dohľadu nad budúcim systémom vstup/výstup vykonávané účinne a efektívne.
 - V článku 28 ods. 2 by sa mala stanoviť prísna lehota na to, aby overovacie orgány vykonali overenie podmienok *ex post* na prístup k údajom systému vstup/výstup na účely presadzovania práva v naliehavom prípade.
 - Článok 28 ods. 3 by sa mal upraviť tak, aby sa v ňom ukladalo, že určené orgány a overovací orgán nie sú súčasťou rovnakej organizácie.
95. EDPS trvá na potrebe riešenia týchto otázok v globálnej perspektíve. Podnecuje zákonodarcu, aby naďalej vykonával mapovanie odlišných databáz v kontexte hraníc a migrácie, lepšie koordinoval a predchádzal prekryvaniu medzi rôznymi systémami a zároveň plne rešpektoval normy ochrany údajov a vo svojich vzťahoch s tretími krajinami.

V Bruseli 21. septembra 2016

Giovanni BUTTARELLI

európsky dozorný úradník pre ochranu údajov