

## **Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov o osnutku sklepa o drugem svežnju ukrepov EU o pametnih mejah**

*(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini na spletišču Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP) [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).)*

(2016/C 463/11)

### **POVZETEK**

Zakonodajalec EU že dolgo načrtuje vzpostavitev sistema vstopa/izstopa, s katerim se bodo evidentirali vstopi državljanov tretjih držav na območje Evropske unije in izstopi s tega območja. Komisija je leta 2013 za prvi sveženj ukrepov o pametnih mejah sprejela tri predloge, toda zakonodajalci so izrazili resne pomisleke in soglasje o svežnju ukrepov ni bilo doseženo. Nato je Komisija v odgovor na te pomisleke začela izvajati potrditev koncepta in letos izdala drugi sveženj ukrepov o pametnih mejah, ki zdaj zajema dva revidirana predloga.

ENVP je natančno proučil ta predloga in izdaja priporočila z namenom pomagati zakonodajalcu in zagotoviti, da bo pravni okvir sistema vstopa/izstopa popolnoma skladen z zakonodajo EU o zasebnosti in varstvu podatkov ter zlasti s členoma 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah.

ENVP pritrjuje potrebi po skladnih in učinkovitih informacijskih sistemih za meje in varnost. Ta predloga sta bila predložena v ključnem trenutku, ko se je EU spopadala z resnimi izzivi na tem področju. Vendar ENVP poudarja pomembno in potencialno vsiljivo naravo predlagane obdelave osebnih podatkov v okviru sistema vstopa/izstopa, ki jo je zato treba proučiti na podlagi členov 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah. Nujnost in sorazmernost sistema vstopa/izstopa je treba proučiti tako globalno, pri čemer se upoštevajo že delujoči obsežni informacijski sistemi v EU, kot tudi specifično, z vidika posebnega primera teh državljanov tretjih držav kot zakonitih obiskovalcev EU. ENVP opaža, da se bodo podatki sistema vstopa/izstopa obdelovali za dva namena, za upravljanje meja in možnosti nezakonitih prehodov meja ter za kazenski pregon. ENVP močno priporoča uvedbo jasnega razlikovanja med temi cilji v celotnem predlogu iz leta 2016 o sistemu vstopa/izstopa, saj imata ta namena različen učinek na pravici do zasebnosti in varstva podatkov.

Ob tem, ko pozdravlja pozornost, namenjeno predhodno izraženim pomislekom v zvezi z zasebnostjo in varstvom podatkov, in izboljšave revidiranih predlogov, pa je ENVP resno zaskrbljen glede številnih vidikov predloga o sistemu vstopa/izstopa, ki ga mora zakonodajalec bolje utemeljiti ali celo znova pretehtati, zlasti:

- petletno obdobje hrambe podatkov sistema vstopa/izstopa. ENVP meni, da je treba potrebo glede petletne hrambe podatkov oseb, ki prekoračijo dovoljeno trajanje bivanja, bolje utemeljiti, in da se zdi petletno obdobje hrambe za vse osebne podatke, shranjene v sistemu vstopa/izstopa, nesorazmerno;
- zbiranje podob obraza potnikov, ki potrebujejo vizum, katerih podobe obraza so že shranjene v sistemu VIS;
- potrebo organov kazenskega pregona glede dostopa do podatkov sistema vstopa/izstopa, ki ni zadovoljivo podprta s prepričljivimi dokazi;
- pogoj za posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, za zagotavljanje prstnih odtisov, kadar uveljavlja svojo pravico do dostopa, popravka in/ali izbrisa svojih osebnih podatkov, kar bi lahko bila pomembna ovira pri učinkovitem uveljavljanju teh pravic.

V mnenju so navedena še dodatna priporočila v zvezi z varstvom podatkov in zasebnostjo, ki bi jih bilo treba obravnavati v zakonodajnem postopku, vključno z varnostjo sistema.

## I. UVOD IN OZADJE

1. Komisija je svojo namero, da bo za nadzor vstopov državljanov tretjih držav na območje Evropske unije in izstopov s tega območja vzpostavila evropski sistem vstopa/izstopa, prvič najavila leta 2008<sup>(1)</sup>. Tedaj je ENVP najprej predložil svoje predhodne pripombe<sup>(2)</sup> o tej zamisli, nato pa posamezne zadeve še podrobneje obrazložil v mnenju iz julija 2011<sup>(3)</sup>. Komisija je svoja stališča dodatno pojasnila v sporočilu<sup>(4)</sup> z naslovom *Pametne meje – možnosti in nadaljnji razvoj* iz oktobra 2011, delovna skupina iz člena 29 pa je v zvezi z njim predložila svoje pripombe<sup>(5)</sup>. ENVP je prispeval mnenje tudi na skupini okrogli mizi z različnimi zainteresiranimi stranmi<sup>(6)</sup>.
2. Februarja 2013 je Komisija v okviru svežnja ukrepov o pametnih mejah sprejela tri predloge: predlog za vzpostavitev sistema vstopa/izstopa<sup>(7)</sup> (v nadaljevanju: predlog iz leta 2013 o sistemu vstopa/izstopa), predlog za vzpostavitev programa za registrirane potnike<sup>(8)</sup> (v nadaljevanju: predlog iz leta 2013 o programu za registrirane potnike) in predlog o spremembi Zakonika o schengenskih mejah<sup>(9)</sup>, da bi se te spremembe ustrezno upoštevale. Sveženj ukrepov je bil nemudoma deležen številnih kritik s strani sozakonodajalcev zaradi tehničnih pomislekov ter pomislekov glede izvajanja in stroškov, poleg teh so bili izraženi še pomembni pomisleki glede varstva podatkov. Istega leta je ENVP predložil svoja prva konkretna priporočila o teh treh predlogih, in sicer v svojem mnenju<sup>(10)</sup>. Tudi delovna skupina iz člena 29 je predložila svoje mnenje<sup>(11)</sup>, h kateremu je prispeval tudi ENVP in v katerem so bili izraženi pomisleki o nujnosti sistema vstopa/izstopa kot takega.
3. Na začetku leta 2014 je Komisija v odgovor na te pomisleke objavila, da bo začela uporabljati pristop potrditve koncepta, ki vključuje dva koraka: najprej tehnično študijo<sup>(12)</sup> in študijo o stroških<sup>(13)</sup>, da bi ugotovila najustreznejše možnosti in rešitve za uvedbo pametnih meja, temu pa bi leta 2015 sledil pilotni projekt<sup>(14)</sup>, ki bi ga vodila Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice (v nadaljnjem besedilu: eu-LISA), da bi preizkusila različne ugotovljene možnosti. Sočasno je julija 2015 Komisija začela trimesečno javno posvetovanje<sup>(15)</sup>, da bi zbrala stališča in mnenja državljanov in organizacij, k čemur je prispeval tudi ENVP<sup>(16)</sup>.
4. Komisija je 6. aprila 2016 izdala drugi sveženj ukrepov o pametnih mejah<sup>(17)</sup>. Tokrat je predlagan le en sistem: sistem vstopa/izstopa. Komisija se je odločila pregledati svoj predlog iz leta 2013 o sistemu vstopa/izstopa

<sup>(1)</sup> Sporočilo Komisije z dne 13. februarja 2008 z naslovom Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji, COM(2008) 69 final.

<sup>(2)</sup> Predhodne pripombe ENVP z dne 3. marca 2008 o treh sporočilih o upravljanju meja.

<sup>(3)</sup> Mnenje evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 7. julija 2011 o Sporočilu o migracijah.

<sup>(4)</sup> Sporočilo Komisije z dne 25. oktobra 2011 z naslovom *Pametne meje – možnosti in nadaljnji razvoj*, COM(2011) 680 final.

<sup>(5)</sup> Delovna skupina iz člena 29 je svoje pripombe o sporočilu Komisije o pametnih mejah sporočila z dopisom z dne 12. junija 2012, naslovljenim na komisarko Malmström.

<sup>(6)</sup> Okrogla miza ENVP o svežnju ukrepov o pametnih mejah in posledicah za varstvo podatkov, Bruselj, 10. aprila 2013, glej povzetek na spletnem naslovu: [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> Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije, COM(2013) 95 final.

<sup>(8)</sup> Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za registrirane potnike, COM(2013) 97 final.

<sup>(9)</sup> Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z uporabo sistema vstopa/izstopa (SVI) in programa za registrirane potnike (PRP), COM(2013) 96 final.

<sup>(10)</sup> Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 18. julija 2013 o predlogih uredbe o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) in uredbe o vzpostavitvi programa za registrirane potnike (PRP).

<sup>(11)</sup> Mnenje delovne skupine iz člena 29 št. 05/2013 z dne 6. junija 2013 o pametnih mejah.

<sup>(12)</sup> Tehnična študija o pametnih mejah – končno poročilo, oktober 2014, na voljo na spletnem naslovu: [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> Tehnična študija o pametnih mejah – analiza stroškov, oktober 2014, na voljo na spletnem naslovu: [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> Končno poročilo agencije eu-LISA o pilotnem projektu o pametnih mejah, december 2015, na voljo na spletnem naslovu: [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> Javno posvetovanje Komisije o pametnih mejah, na voljo na spletnem naslovu: [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> Uradne pripombe ENVP z dne 3. novembra 2015 o javnem posvetovanju Komisije o pametnih mejah.

<sup>(17)</sup> Glej sporočilo za javnost, na voljo na spletnem naslovu: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1247\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm)

in predlog iz leta 2013 o spremembi Zakonika o schengenskih mejah, ob tem pa se je odločila odpraviti predlog iz leta 2013 o programu za registrirane potnike. Zdajšnji sveženj ukrepov o pametnih mejah je sestavljen iz:

- sporočila z naslovom Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost <sup>(1)</sup>;
  - predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter spremembi Uredbe (ES) št. 767/2008 in Uredbe (EU) št. 1077/2011 <sup>(2)</sup> (v nadaljevanju: predlog iz leta 2016 o sistemu vstopa/izstopa) in
  - predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 <sup>(3)</sup> v zvezi z uporabo sistem vstopa/izstopa <sup>(4)</sup> (v nadaljevanju: predlog iz leta 2016 o spremembi Zakonika o schengenskih mejah).
5. Poleg tega oba predloga dopolnjuje poglobljena presoja učinka <sup>(5)</sup>.
6. Ob zdajšnji migracijski krizi in nedavnih terorističnih napadih v Evropi je sveženj ukrepov o pametnih mejah dobil povsem nov pomen. Nizozemsko in slovaško predsedstvo sta objavila svoje načrte glede intenzivnega sodelovanja, kar zadeva sveženj ukrepov, cilj pa je doseči politično soglasje do konca leta 2016 <sup>(6)</sup>.
7. ENVP pozdravlja pobudo, da se je Komisija pred sprejetjem teh novih predlogov neuradno posvetovala z njim. Veseli ga tudi dobro sodelovanje <sup>(7)</sup> z GD HOME v celotnem procesu prenavljanja prvega svežnja ukrepov o pametnih mejah.

#### IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

90. ENVP pozdravlja prizadevanja Komisije v zvezi s predlogom iz leta o sistemu vstopa/izstopa in obravnavo pomislekov o varstvu podatkov, ki so bili izraženi ob svežnju ukrepov o pametnih mejah iz leta 2013. Nekatera priporočila in pripombe ENVP iz njegovega prejšnjega mnenja o svežnju ukrepov so bila skrbno proučena, na primer v zvezi z uvedbo alternativnih postopkov v primeru tehnične nezmožnosti ali okvare sistema.
91. ENVP pozdravlja tudi prizadevanja Komisije v zvezi z utemeljitvijo nujnosti vzpostavitve sistema vstopa/izstopa, njegova glavna priporočila pa so neposredno vezana na sorazmernost, da se zagotovi popolna skladnost tega sistema z nujnim pogojem iz člena 52(1) Listine o temeljnih pravicah, tj. da je sistem nujen in sorazmeren. Poudarja, da je treba nujnost in sorazmernost sistema vstopa/izstopa proučiti tako globalno, pri čemer se upoštevajo že delujoči obsežni informacijski sistemi v EU, kot tudi specifično, z vidika posebnega primera teh državljanov tretjih držav kot zakonitih obiskovalcev EU. Meni, da je treba petletno obdobje hrame za vse shranjene osebne podatke v sistemu vstopa/izstopa celovito utemeljiti. Ob tem tudi poudarja, da je treba naslednje vidike predloga iz leta 2016 o sistemu vstopa/izstopa boljše utemeljiti in podpreti s prepričljivimi dokazi: zbiranje podob obraza potnikov, ki potrebujejo vizum, petletno obdobje hrambe podatkov oseb, ki prekoračijo dovoljeno trajanje bivanja, in potreba organov kazenskega pregona glede dostopa do podatkov sistema vstopa/izstopa. Ob tem bi moral te vidike proučiti zakonodajalec EU
92. Poleg tega ENVP ob upoštevanju širokega poseganja v temeljni pravici do zasebnosti in varstva podatkov državljanov tretjih držav meni, da bi moral sistem vstopa/izstopa ostati orodje upravljanja meja, vzpostavljen izključno s tem namenom. Zato je nujno jasno razlikovanje med navedenimi cilji sistema vstopa/izstopa, tj. glavni cilji upravljanja meja in možnosti nezakonitih prehodov meja ter drugotni cilj za kazenski pregon, ob tem se mora to razlikovanje izražati v celotnem predlogu iz leta 2016 o sistemu vstopa/izstopa, zlasti v zvezi s členoma 1 in 5.

<sup>(1)</sup> Sporočilo Komisije z dne 6. aprila 2016 z naslovom Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost, COM(2016) 205 final.

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

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (kodificirano besedilo), UL L 77, 23.3.2016, str. 1.

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

<sup>(5)</sup> Delovni dokument služb Komisije z dne 6. aprila 2016 z naslovom „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“ (Presoja učinka vzpostavitve evropskega sistema vstopa/izstopa, ki dopolnjuje predlog iz leta 2016 o sistemu vstopa/izstopa ter predlog iz leta 2016 o spremembi Zakonika o schengenskih mejah), SWD(2016) 115 final (v nadaljevanju: presoja učinka).

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

<sup>(7)</sup> Leta 2015 sta bili izvedeni dve delavnici, na katerih je ENVP skupaj z GD HOME obravnaval vidike pametnih meja: delavnica z dne 20. marca je bila posebej namenjena pripravi predlogov glede pametnih meja, druga, interaktivna delavnica z dne 21. septembra pa je obravnavala premisleke o varstvu podatkov in zasebnosti v politikah o migracijah in notranjih zadevah, v okviru teh je bila pozornost namenjena tudi predlogom iz leta 2013 o pametnih mejah; glej zapisnik z delavnice z dne 20. marca 2015 in Prilogo 16 k presoji učinka.

93. Ob tem ima ENVP pomisleke glede obveznega zagotavljanja prstnih odtisov za vse posameznike, na katere se podatki nanašajo, kadar ti vložijo zahtevek za dostop, popravek in izbris svojih osebnih podatkov. To bi lahko bila pomembna ovira pri učinkovitem uveljavljanju pravice do dostopa, pomembnega zagotovila, ki je posamezniku, na kogar se podatki nanašajo, zagotovljeno v členu 8(2) Listine EU o temeljnih pravicah.
94. Druga priporočila ENVP v tem mnenju se nanašajo na naslednje vidike in člene:
- v členu 14 je treba podrobneje opredeliti, da se, kadar se v živo posnamejo podobe obraza državljanov tretjih držav, doseže minimalna kakovost teh slik, v členu 33 pa je treba navesti, da bo Komisija zagotovila podrobne informacije, kako se doseže potrebna kakovost podob obraza, kadar se ta posname v živo.
  - Člen 15(3) je treba spremeniti in navesti, katere informacije smejo mejni organi zbirati, shranjevati in uporabljati, kadar se zahteva podrobnejša pojasnitev glede razlogov za začasno nezmožnost zagotavljanja prstnih odtisov.
  - V členu 39 je treba opredeliti močno potrebo po sodelovanju med agencijo eu-LISA in državami članicami pri zagotavljanju varnosti sistema vstopa/izstopa.
  - Odgovornosti glede varnosti morajo biti v predlogu jasno opredeljene v primeru medsebojnega povezovanja nacionalnih programov držav članic o možnostih nezakonitih prehodov meja in sistema vstopa/izstopa. V novem členu 8(e) Zakonika o schengenskih mejah je treba opredeliti, da se mora varnost zagotavljati na podlagi ustrezne ocene tveganja glede varnosti informacij, poleg tega je treba opisati potrebne varnostne ukrepe.
  - V predlogu je treba jasno navesti, da je agencija eu-LISA odgovorna za varnost spletnih storitev, varnost osebnih podatkov, ki jih hrani, in za postopek pridobivanja osebnih podatkov iz osrednjega sistema v spletno storitev.
  - Treba je dopolniti člen 44(1) in vanj vključiti, katere informacije se sporočajo posameznikom, na katere se osebni podatki nanašajo: obdobje hrambe njihovih podatkov, pravico oseb, ki prekoračijo dovoljeno trajanje bivanja, da se njihovi osebni podatki izbrišejo, če predložijo dokaz, da so prekoračili dovoljeno trajanje bivanja zaradi nepredvidljivih in resnih dogodkov, in pojasnilo, da se do podatkov sistema vstopa/izstopa dostopa za namene upravljanja meja in možnosti nezakonitih prehodov meja.
  - V členu 46(1) je treba natančno določiti usklajeni rok za odgovor na zahteve za dostop, pri čemer naj ta rok ne bi bil daljši od nekaj mesecev.
  - Člen 9(2) je treba dopolniti z jasnim opisom ustrezne zaščite, s katero se zagotavlja, da se ustrezno obravnavajo podatki, ki se navezujejo na otroke, starejše in invalide.
  - Člen 57 je treba dopolniti z zahtevo, da mora agencija eu-LISA pripraviti funkcije, s katerimi bo državam članicam, Komisiji, agenciji eu-LISA in Frontexu omogočeno samodejno pridobivanje potrebnih statističnih podatkov neposredno iz osrednjega sistema vstopa/izstopa, ne da bi bil za to potreben dodatni repozitorij.
  - V predlogu morajo biti navedene ustrezne informacije in viri za ENVP, da bo lahko svoje nove naloge v vlogi nadzornika prihodnjega sistema vstopa/izstopa izvajal uspešno in učinkovito.
  - V členu 28(2) je treba navesti natančen rok, do kdaj morajo organi za preverjanje izvesti naknadno preverjanje pogojev za dostop do podatkov sistema vstopa/izstopa za namene kazenskega pregona v izrednem primeru.
  - Člen 28(3) je treba spremeniti in navesti, da imenovani organi in organi za preverjanje ne smejo pripadati isti organizaciji.
95. ENVP vztraja, da je treba te zadeve obravnavati z globalnega vidika. Zakonodajalca spodbuja, da še naprej natančno opredeljuje različne podatkovne zbirke v smislu meja in migracij, za boljše usklajevanje in preprečevanje prekrivanja med več sistemi, pri čemer celovito upošteva standarde varstva podatkov, tudi v odnosih s tretjimi državami.

V Bruslju, 21. septembra 2016

Giovanni BUTTARELLI

Evropski nadzornik za varstvo podatkov