

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o prijedlogu za europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS)

(Cjeloviti tekst ovog mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na portalu Europskog nadzornika za zaštitu podataka www.edps.europa.eu)

(2017/C 162/06)

Politika upravljanja granicama EU-a doživjela je zamjetne promjene tijekom posljednjih godina zbog izazova koji se nameću uslijed priljeva izbjeglica i migranata te zbog sigurnosnih pitanja koja su postala ozbiljnija nakon napada u Parizu, Bruxellesu i Nici. Trenutačna situacija i potreba jamčenja sigurnosti na području država članica potaknula je Komisiju da pokrene nekoliko zakonodavnih inicijativa usmjerenih poboljšanju kontrole nad osobama koje ulaze u schengensko područje.

Jedna je od tih inicijativa Prijedlog uredbe o uspostavljanju sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS – *European Travel Information and Authorisation System*) koji je Komisija podnijela 16. studenoga 2016.

U skladu s prijedlogom sustava, putnici koji su izuzeti od obveze posjedovanja vize bili bi podvrgnuti procjeni rizika u pogledu sigurnosti, nezakonitih migracija i javnog zdravlja prije njihova dolaska na schengenske granice. Ta bi se procjena provodila unakrsnom provjerom podataka o podnositelju zahtjeva koji su predani putem sustava ETIAS u usporedbi s drugim informacijskim sustavima EU-a, namjenskim popisom sustava ETIAS za praćenje i pravilima o provjerama. Taj će postupak dovesti do odobrenja automatiziranog odobrenja za ulazak u EU ili do njegova odbijanja.

Čini se da prijedlogom za sustav ETIAS zakonodavac EU-a slijedi sve rašireniji trend zajedničkog upravljanja sigurnosnim i migracijskim pitanjima, ne uzimajući u obzir znatne razlike između tih dvaju područja politike. Uspostavljanje sustava ETIAS imalo bi bitan učinak na pravo na zaštitu osobnih podataka jer bi različite vrste podataka, koji su u početku prikupljeni u vrlo različite svrhe, postale dostupne većem broju javnih tijela (*odnosno*, imigracijskim tijelima, graničnim stražama, tijelima za provedbu zakona itd.). Europski nadzornik za zaštitu podataka stoga smatra da je potrebno provesti procjenu učinka koji će prijedlog imati na pravo na privatnost i na pravo na zaštitu podataka koja su zajamčena Poveljom temeljnih prava EU-a, a tom bi procjenom trebalo uzeti u obzir sve postojeće mjere na razini EU-a o migracijskim i sigurnosnim ciljevima.

Osim toga, prijedlog o sustavu ETIAS izaziva zabrinutost u pogledu postupka utvrđivanja mogućih rizika koje predstavlja podnositelj zahtjeva. U tom pogledu, posebnu pozornost potrebno je posvetiti utvrđivanju tih rizika kao takvih. S obzirom na to da bi posljedica za svakog pojedinca moglo biti odbijanje ulaska, zakonom bi se trebalo jasno utvrditi koji su procijenjeni rizici. Europski nadzornik za zaštitu podataka dovodi u pitanje i postojanje pravila o provjerama unutar sustava ETIAS. Europski nadzornik za zaštitu podataka shvaća da je cilj zakonodavca stvoriti alat kojim se omogućuje automatsko izdvajanje državljana trećih zemalja koji su izuzeti od obveze posjedovanja vize, a za koje se sumnja da predstavljaju takve rizike. Bez obzira na to, kao i svaki drugi oblik računalne analize podataka koja se primjenjuje na pojedince, profiliranje dovodi do ozbiljnih tehničkih, pravnih i etičkih pitanja. Stoga Europski nadzornik za zaštitu podataka poziva na podnošenje uvjerljivih dokaza u prilog nužnosti upotrebe alata za profiliranje za potrebe primjene sustava ETIAS.

Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka propituje važnost prikupljanja i obrade zdravstvenih podataka, kako je predviđeno prijedlogom. Traži bolje opravdanje odabranog razdoblja čuvanja podataka i potrebe odobravanja pristupa nacionalnim agencijama za provedbu zakona i Europolu.

Naposlijetku, daje preporuke, na primjer, o podjeli uloga i odgovornosti među različitim tijelima te o arhitekturi i sigurnosti informacija u sustavu ETIAS.

I. UVOD

1. Inicijativa Europske komisije o uspostavljanju europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (u daljnjem tekstu: ETIAS) datira iz Komunikacije iz 2008. s naslovom „Priprema sljedećih koraka u području upravljanja granicama u Europskoj uniji”⁽¹⁾. U toj je komunikaciji Komisija predložila nove alate za upravljanje europskim granicama u budućnosti, odnosno sustav ulaska/izlaska (EES – *Entry/Exist System*) i program za registrirane putnike (RTP – *Registered Traveller Programme*), te se prvi put razmatra uvođenje sustava ETIAS, koji se u to vrijeme zvao elektronički sustav EU-a za putna odobrenja (ESTA – *EU Electronic System of Travel Authorisation*). Europski nadzornik za zaštitu podataka iste je godine dao preliminarne komentare⁽²⁾ o toj komunikaciji.
2. Komisija je u veljači 2011. izdala studiju politike⁽³⁾ u kojoj se analiziraju četiri različita mišljenja o uvođenju sustava EU ESTA. U studiji se došlo do zaključka da u to vrijeme nisu bili ispunjeni uvjeti kojima bi se opravdalo uspostavljanje sustava EU ESTA. Komisija je u Komunikaciji⁽⁴⁾ iz 2012. o pametnim granicama iznijela mišljenje da uspostavljanje sustava EU ESTA treba privremeno obustaviti, ali je najavila svoju namjeru nastavka rada na sustavu EES i programu RTP.
3. Komisija je u Komunikaciji⁽⁵⁾ „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost” od 6. travnja 2016. najavila da će ocijeniti potrebu, tehničku izvedivost i proporcionalnost uspostavljanja budućeg europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju. Iste je godine Komisija provela studiju izvedivosti u kojoj su se kao mjerilo upotrijebila tri druga postojeća sustava za putna odobrenja u svijetu: ESTA u SAD-u, eTA u Kanadi i eVisitor u Australiji.
4. Komisija je 16. studenoga objavila Završno izvješće o studiji izvedivosti⁽⁶⁾ (u daljnjem tekstu: studija izvedivosti iz 2016.) te Prijedlog za sustav ETIAS (u daljnjem tekstu: prijedlog).
5. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja činjenicu da se Komisija neslužbeno savjetovala s njim prije donošenja prijedloga. Međutim, izražava žaljenje što zbog vrlo ograničenog roka te važnosti i složenosti prijedloga u tom trenutku nije bilo moguće pružiti značajan doprinos.

V. ZAKLJUČAK

113. Europski nadzornik za zaštitu podataka pozdravlja pozornost koja se pridaje zaštiti podataka u cijelom Prijedlogu za uspostavljanje sustava ETIAS.
114. Potpuno poštujući ulogu zakonodavca u procjenjivanju nužnosti i proporcionalnosti predloženih mjera, Europski nadzornik za zaštitu podataka podsjeća da ta dva pravna zahtjeva visoke razine, zajamčena Poveljom, može ispitati Sud Europske unije te da je zadaća Europskog nadzornika za zaštitu podataka da ih zaštiti. Ističe da ne postoji procjena učinka (zaštite podataka), čime je onemogućena procjena nužnosti i proporcionalnosti sustava ETIAS, kao što se trenutačno predlaže.
115. Budući da se prijedlogom uspostavlja dodatni sustav koji obuhvaća obradu znatne količine osobnih podataka državljana trećih zemalja u imigracijske i sigurnosne svrhe, Europski nadzornik za zaštitu podataka savjetuje zakonodavcu da provede inventuru svih mjera na razini EU-a koje uključuju obradu podataka u migracijske i sigurnosne svrhe te da provede dubinsku analizu njihovih ciljeva i postignuća.
116. U tom kontekstu, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje uvrštenje definicije rizika od nezakonitih migracija i sigurnosnih rizika u prijedlog radi usklađenosti s načelom ograničenja svrhe.

⁽¹⁾ Komunikacija Komisije od 13. veljače 2008. Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija „Priprema sljedećih koraka u području upravljanja granicama u Europskoj uniji”, COM(2008) 69 završna verzija.

⁽²⁾ Preliminarni komentari Europskog nadzornika za zaštitu podataka od 3. ožujka 2008. dostupno na adresi: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf.

⁽³⁾ Studija politike o elektroničkom sustavu EU-a za putna odobrenja (EU ESTA) iz veljače 2011., dostupno na adresi: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf.

⁽⁴⁾ Komunikacija Komisije od 25. listopada 2011. Europskom parlamentu i Vijeću „Pametne granice – opcije i put napretka”, COM(2011) 680 završna verzija.

⁽⁵⁾ Komunikacija Komisije od 6. travnja 2016. Europskom parlamentu i Vijeću „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost”, COM(2016) 205 završna verzija.

⁽⁶⁾ Studija izvedivosti od 16. studenoga 2016. za europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) – završno izvješće dostupno na adresi: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasability_study_en.pdf.

117. Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka zabrinut je zbog pitanja hoće li primjena ETIAS-ovih pravila o provjerama biti potpuno u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom. Preporučuje da se predložena ETIAS-ova pravila o provjerama podvrgnu prethodnoj sveobuhvatnoj procjeni njihova učinka na temeljna prava. Također se pita postoje li uvjerljivi dokazi koji podupiru potrebu primjene alata za profiliranje u svrhe sustava ETIAS te *quod non* potiče zakonodavca da ponovno razmotri upotrebu profiliranja.
118. Europski nadzornik za zaštitu podataka propituje važnost i djelotvornost prikupljanja i obrade zdravstvenih podataka, kao što je predviđeno prijedlogom, zbog njihove nepouzdanosti. Također dvoji o potrebi obrade takvih podataka zbog ograničene veze između zdravstvenih rizika i putnika koji su izuzeti od obveze posjedovanja vize.
119. U pogledu pristupa tijela za provedbu zakona i Europola podacima sustava ETIAS, Europski nadzornik za zaštitu podataka naglašava da trenutačno ne postoje uvjerljivi dokazi u prilog nužnosti tog pristupa. Europski nadzornik za zaštitu podataka podsjeća da se nužnost i proporcionalnost novih programa moraju procijeniti kako na globalnoj razini, uzimajući u obzir postojeće opsežne informacijske sustave u EU-u, tako i na pojedinačnoj razini, u konkretnom slučaju državljana trećih zemalja koji zakonito posjećuju i ulaze u EU.
120. Osim prethodno navedenih glavnih razloga za zabrinutost, preporuke Europskog nadzornika za zaštitu podataka u ovom mišljenju odnose se na sljedeće aspekte prijedloga:
- nužnost i proporcionalnost skupa prikupljenih podataka,
 - odabrana razdoblja čuvanja podataka,
 - interoperabilnost sustava ETIAS s drugim informacijskim sustavima,
 - prava ispitanika i dostupni pravni lijekovi,
 - neovisno preispitivanje uvjeta pristupa za tijela za provedbu zakona,
 - podjela uloga i odgovornosti između Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu i agencije eu-LISA,
 - provjera koju provodi Središnja jedinica sustava ETIAS,
 - arhitektura i informacijska sigurnost sustava ETIAS,
 - statistički podaci koje stvara sustav te
 - uloga Europskog nadzornika za zaštitu podataka.
121. Europski nadzornik za zaštitu podataka dostupan je za pružanje dodatnih savjeta o prijedlogu kao i u vezi s bilo kojim delegiranim ili provedbenim aktom donesenim u skladu s predloženom uredbom koji bi mogao utjecati na obradu osobnih podataka.

U Bruxellesu 6. ožujka 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka
