

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu za evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS)

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

(2017/C 162/06)

Na področju politike upravljanja meja EU prihaja v zadnjih letih do znatnih sprememb, ki so posledica izzivov, povezanih s pritokom beguncev in migrantov, pa tudi težav v zvezi z varnostjo, ki so se z napadi v Parizu, Bruslju in Nici še zaostrole. Komisija je zaradi trenutnega stanja in potrebe po zagotovitvi varnosti na območju držav članic sprožila več zakonodajnih pobud, namenjenih izboljšanju nadzora nad osebami, ki vstopajo na schengensko območje.

Ena od teh pobud je predlog uredbe o vzpostavitvi evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (v nadaljnjem besedilu: sistem ETIAS), ki ga je 16. novembra 2016 predložila Komisija.

V tem sistemu bi v skladu s predlogom bilo treba za potnike, ki so izvzeti iz vizumske obveznosti, pred prihodom na schengensko mejo opraviti oceno tveganja glede varnosti, nezakonite migracije in javnega zdravja. Ocena bi se izvedla z navzkrižnim primerjanjem podatkov o prosilcu, predloženih prek sistema ETIAS, z informacijami iz drugih informacijskih sistemov EU, glede na namenski nadzorni seznam ETIAS in pravila varnostnega preverjanja. Na podlagi tega postopka bo samodejno dovoljenje za vstop v EU odobreno ali zavrnjeno.

Zdi se, da zakonodajalec EU s predlogom ETIAS sledi naraščajočemu trendu skupnega reševanja vprašanj v zvezi z varnostjo in upravljanjem migracij, pri čemer pa ne upošteva pomembnih razlik med zadevnima področjema politike. Vzpostavitev sistema ETIAS bi lahko znatno vplivala na pravico do varstva osebnih podatkov, saj bo imelo več javnih organov (kot so organi za priseljevanje, mejni policisti, organi kazenskega pregona itd.) dostop do različnih vrst podatkov, prvotno zbranih za različne namene. Zato je treba po mnenju ENVP oceniti vpliv predloga na pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov, ki sta zapisani v Listini EU o temeljnih pravicah, pri čemer se bodo upoštevali vsi obstoječi ukrepi na ravni EU za doseganje migracijskih in varnostnih ciljev.

Poleg tega predlog za sistem ETIAS vzbuja pomisleke glede postopka za ugotavljanje možnih tveganj, ki jih predstavlja prosilec. V zvezi s tem je treba posebno pozornost nameniti opredelitvi tveganj kot takih. Ker se lahko na tej podlagi posamezniku prepove vstop, bi moralo pravo jasno določati, katera so ocenjena tveganja. ENVP dvomi tudi o obstoju pravil za varnostno preverjanje v sistemu ETIAS. Razume, da je cilj zakonodajalca ustvariti orodje, ki bo omogočalo samodejno izločanje državljanov tretjih držav, ki so izvzeti iz vizumske obveznosti in za katere se sumi, da pomenijo takšno tveganje. Vendar pa oblikovanje profilov, tako kot vsaka druga oblika računalniške analize podatkov, ki se uporablja za posameznike, sproža resna tehnična, pravna in etična vprašanja. Zato ENVP poziva k predložitvi prepričljivih dokazov, ki bi podprli potrebo po uporabi orodij za oblikovanje profilov za namene sistema ETIAS.

ENVP poleg tega dvomi o ustreznosti zbiranja in obdelave podatkov o zdravstvenem stanju, kot je predvideno v predlogu. Zahteva boljše utemeljitev obdobja hrambe izbranih podatkov in potrebe po odobritvi dostopa nacionalnim organom kazenskega pregona in Europolu.

Navaja tudi priporočila, na primer glede delitve vlog in odgovornosti med različnimi udeleženi subjekti ter arhitekture in informacijske varnosti sistema ETIAS.

I. UVOD

1. Pobuda Evropske komisije za vzpostavitev evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (v nadaljnjem besedilu: sistem ETIAS) sega v leto 2008, ko je Komisija objavila sporočilo z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“⁽¹⁾. V tem sporočilu je Komisija predlagala nova orodja za prihodnje upravljanje evropskih meja, zlasti sistem vstopa/izstopa (v nadaljnjem besedilu: SVI) in program za registrirane potnike (v nadaljnjem besedilu: PRP), ter prvič obravnavala uvedbo sistema ETIAS, ki se je takrat imenoval elektronski sistem EU za odobritev potovanj (v nadaljnjem besedilu: sistem ESTA). ENVP je istega leta izdal predhodne pripombe⁽²⁾ na to sporočilo.
2. Komisija je februarja 2011 izdala politično študijo⁽³⁾, v kateri je analizirala štiri možnosti za uvedbo sistema ESTA EU. V študiji je bil sprejet sklep, da niso izpolnjeni pogoji, ki bi upravičili vzpostavitev sistema ESTA EU. Komisija je v sporočilu⁽⁴⁾ iz leta 2012 o pametnih mejah menila, da bi bilo treba vzpostavitev sistema ESTA EU začasno opustiti, vendar je naznanila svojo namero, da nadaljuje delo v zvezi s SVI in PRP.
3. Komisija je v sporočilu⁽⁵⁾ z naslovom „Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost“ z dne 6. aprila 2016 naznanila, da bo ocenila nujnost, tehnično izvedljivost in sorazmernost vzpostavitve prihodnjega evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve. Iste leta je izvedla študijo izvedljivosti, v kateri so bili kot referenčna merila uporabljeni trije drugi svetovni sistemi za odobritev potovanj: ESTA v ZDA, eTA v Kanadi in eVisitor v Avstraliji.
4. Komisija je 16. novembra objavila končno poročilo o študiji izvedljivosti⁽⁶⁾ (v nadaljnjem besedilu: študija izvedljivosti 2016) in predlog za sistem ETIAS (v nadaljnjem besedilu: predlog).
5. ENVP pozdravlja dejstvo, da so se službe Komisije pred sprejetjem predloga neuradno posvetovala z njim. Obžaluje pa, da takrat zaradi zelo kratkega roka ter pomembnosti in zapletenosti predloga ni bilo mogoče zagotoviti ustreznega prispevka.

V. SKLEPNA UGOTOVITEV

113. ENVP pozdravlja pozornost, ki je v predlogu za vzpostavitev sistema ETIAS namenjena varstvu podatkov.
114. Ob polnem spoštovanju vloge zakonodajalca pri ocenjevanju nujnosti in sorazmernosti predlaganih ukrepov poudarja, da lahko Sodišče Evropske unije nadzoruje obe pravni zahtevi na visoki ravni, ki sta zapisani v Listini, in da je ENVP zadolžen za varovanje obeh zahtev. Poudarja, da zaradi pomanjkanja ocene učinka (na varstvo podatkov) ni mogoče oceniti nujnosti in sorazmernosti sistema ETIAS, kot se trenutno predlaga.
115. Ker predlog vzpostavlja dodaten sistem, ki za namene priseljevanja in varnosti vključuje obdelavo velike količine osebnih podatkov o državljanih tretjih držav, ENVP svetuje zakonodajalcu, naj opravi pregled izvajanja vseh ukrepov na ravni EU, ki vključujejo obdelavo podatkov za namene priseljevanja in varnosti, ter izvede poglobljeno analizo ciljev in dosežkov teh ukrepov.
116. V zvezi s tem ENVP svetuje, naj se zaradi skladnosti z načelom omejitve namena v predlog vključi opredelitev tveganj za nezakonite migracije in varnost.

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 13. februarja 2008 z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ (COM(2008) 69 final).

⁽²⁾ Predhodne pripombe ENVP z dne 3. marca 2008, na voljo na naslovu: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf.

⁽³⁾ Politična študija o elektronskem sistemu EU za odobritev potovanj (v nadaljnjem besedilu: sistem ESTA EU) iz februarja 2011, na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 25. oktobra 2011 z naslovom „Pametne meje – možnosti in nadaljnji razvoj“ (COM(2011) 680 final).

⁽⁵⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 6. aprila 2016 z naslovom „Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost“ (COM(2016) 205 final).

⁽⁶⁾ Študija izvedljivosti z dne 16. novembra 2016 za evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) – končno poročilo je na voljo na naslovu: 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. Poleg tega izraža zaskrbljenost, ali bo uporaba pravil sistema ETIAS za varnostno preverjanje v celoti skladna temeljnimi pravicami, zapisanimi v Listini. Priporoča, da se najprej opravi obsežna presoja vpliva predlaganih pravil sistema ETIAS za varnostno preverjanje na temeljne pravice. Sprašuje se tudi, ali prepričljivi dokazi podpirajo potrebo po uporabi orodij za oblikovanje profilov za namene sistema ETIAS in, *quod non*, poziva zakonodajalca, naj ponovno razmisli o uporabi oblikovanja profilov.
118. Zaradi pomanjkanja zanesljivosti podatkov o zdravstvenem stanju dvomi o ustreznosti in učinkovitosti zbiranja in obdelave teh podatkov, kot je predvideno v predlogu. Sprašuje se tudi o nujnosti obdelave takih podatkov, saj je povezava med tveganji za zdravje in potniki, ki so izvzeti iz vizumske obveznosti, omejena.
119. V zvezi s kazenskim pregonom in dostopom Europolu do podatkov v sistemu ETIAS ENVP poudarja, da trenutno ni prepričljivih dokazov, ki bi podprli potrebno po takem dostopu. Opozarja, da je treba nujnost in sorazmernost novih shem proučiti na splošno, pri čemer se upoštevajo že obstoječi obsežni informacijski sistemi v EU, in specifično, z vidika posebnega primera zadevnih državljanov tretjih držav, ki zakonito obiskujejo EU in vstopajo vanjo.
120. Poleg navedenih poglobitnih pomanjkljivosti se priporočila ENVP v tem mnenju nanašajo na naslednje vidike predloga:
- nujnost in sorazmernost sklopa zbranih podatkov,
 - izbrano obdobje hrambe podatkov,
 - interoperabilnost med sistemom ETIAS in drugimi informacijskimi sistemi,
 - pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, in zagotovljena pravna sredstva,
 - neodvisen pregled pogojev za dostop organov kazenskega pregona,
 - delitev vlog in odgovornosti med Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo ter agencijo eu-LISA,
 - preverjanje s strani centralne enote ETIAS,
 - arhitektura in informacijska varnost sistema ETIAS,
 - statistični podatki, ki jih generira sistem, in
 - vloga ENVP.
121. ENVP je še naprej na voljo za nadaljnje nasvete o predlogu, tudi v povezavi z vsemi delegiranimi ali izvedbenimi akti, ki so bili sprejeti na podlagi predlagane uredbe in lahko vplivajo na obdelavo osebnih podatkov.

V Bruslju, 6. marca 2017

Giovanni BUTTARELLI

Evropski nadzornik za varstvo podatkov
