

Povzetek mnenja Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o novi pravni podlagi schengenskega informacijskega sistema

(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 200/08)

Schengenski informacijski sistem (v nadaljnjem besedilu: SIS) je eden največjih in najdlje obstoječih velikih informacijskih sistemov, ki podpirajo sodelovanje schengenskih držav pri izvajanju nadzora na zunanjih mejah in kazenskega pregona. Komisija je po treh letih delovanja druge generacije SIS opravila splošno oceno. Kot rezultat je bil 21. decembra 2016 predstavljen zakonodajni sveženj, ki razveljavlja sedanjo pravno podlago SIS. Te pravne spremembe so tudi del širšega procesa izboljšanja upravljanja zunanjih meja in notranje varnosti v Evropski uniji, kot odgovor na izzive, ki jih prinašajo teroristične grožnje in velik pritok migrantov.

ENVP poudarja sedanja razmišljanja o interoperabilnosti velikih informacijskih sistemov EU, vključno s SIS, ki so bili ustvarjeni za obravnavanje posebnih potreb v določenem času. To je pripeljalo do zapletenega zakonodajnega okvira na področju migracij, upravljanja meja in sodelovanja policije. V zvezi s tem želi ENVP zakonodajalca spodbuditi, naj poleg sedanjih predlogov nadalje razmisli o doslednejšem, skladnejšem in bolj celostnem pravnem okviru za velike informacijske sisteme EU za upravljanje in varnost meja, ki bi bil popolnoma skladen z načeli varstva podatkov.

Zakonodajni sveženj sestavljajo trije osnutki uredb o: policijskem in pravosodnem sodelovanju, mejnih kontrolah in vračanju. Glavni cilj teh predlogov je izboljšati podporo politiki vračanja in protiteroristični politiki Evropske unije, uskladiti nacionalne postopke za uporabo SIS in izboljšati varnost sistema.

ENVP v vlogi nadzornega organa centralnega sistema SIS pozdravlja pozornost, ki je bila v predlogih namenjena varstvu podatkov, in skladnost z drugimi pravnimi akti v zvezi z varstvom podatkov.

ENVP je mnenja, da uvajanje novih kategorij podatkov, vključno z novimi biometričnimi identifikatorji, odpira vprašanje glede potrebe po predlaganih spremembah in njihove sorazmernosti, zato je treba predloge dopolniti z oceno vpliva na pravico do zasebnosti in pravico do varstva podatkov, zapisanih v Listini EU o temeljnih pravicah.

Poleg tega naraščanje števila organov, ki imajo dostop do sistema, vzbuja pomisleke glede končne odgovornosti in pristojnosti za obdelavo osebnih podatkov, ki jo izvajajo različni akterji. Predlogi bi morali v nekaterih primerih bolje opredeliti pravice dostopa do različnih vrst razpisov ukrepov v SIS. V zvezi s tem bi bilo treba posebno pozornost nameniti razdelitvi vlog, odgovornosti in pravic dostopa različnim uporabnikom, ki imajo dostop do sistema.

ENVP zahteva tudi boljšo utemeljitev za podaljšanje obdobja hrambe podatkov o razpisih ukrepov za osebe in predlaga vrsto dodatnih priporočil za nadaljnje izboljšanje predlogov.

1. UVOD IN OZADJE

1. Schengenski informacijski sistem (v nadaljnjem besedilu: SIS) je bil vzpostavljen leta 1995 s členom 92 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma⁽¹⁾. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema (v nadaljnjem besedilu: SIS II) je začela delovati 9. aprila 2013 na podlagi naslednjih pravnih instrumentov:

— Uredbe (ES) št. 1987/2006⁽²⁾ v zvezi z uporabo SIS II pri preverjanju državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev vstopa ali bivanja na schengenskem območju,

⁽¹⁾ Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, 19. junij 1990, (UL L 239, 22.9.2000, str. 19).

⁽²⁾ Uredba (ES) št. 1987/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II), (UL L 381, 28.12.2006, str. 4).

- Sklepa Sveta 2007/533/PNZ⁽¹⁾ v zvezi z uporabo SIS II za sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi organi v kazenskih zadevah in
 - Uredbe (ES) št. 1986/2006⁽²⁾ o dostopu služb držav članic, pristojnih za registracijo vozil, do druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II)⁽³⁾.
2. Komisija je leta 2016 izvedla oceno SIS po treh letih delovanja druge generacije tega sistema⁽⁴⁾. Kot rezultat je bila ugotovljena potreba po izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti sistema. V tem smislu je Komisija 21. decembra 2016 izdala tri predloge uredb kot prvi sveženj predpisov o schengenskem informacijskem sistemu:
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju mejnih kontrol, o spremembi Uredbe (EU) št. 515/2014 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1987/2006 (v nadaljnjem besedilu: predlog SIS o mejnih kontrolah)⁽⁵⁾,
 - Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, o spremembi Uredbe (EU) št. 515/2014 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1986/2006, Sklepa Sveta 2007/533/PNZ in Sklepa Komisije 2010/261/EU (v nadaljnjem besedilu: predlog o policijskem in pravosodnem sodelovanju)⁽⁶⁾ in
 - Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi schengenskega informacijskega sistema za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (v nadaljnjem besedilu: predlog SIS o vračanju)⁽⁷⁾.
3. V zvezi s tem je treba omeniti, da namerava Komisija na podlagi ugotovitev strokovne skupine na visoki ravni za informacijske sisteme in interoperabilnost v prihodnjih mesecih izdati drugi sklop zakonodajnih predlogov o SIS za izboljšanje interoperabilnosti z drugimi velikimi informacijskimi sistemi v EU⁽⁸⁾.
4. ENVP opozarja, da so SIS ter drugi obstoječi (in predlagani novi) veliki informacijski sistemi EU del obsežnejše preučitve, ki jo je začela Komisija v zvezi z vprašanjem, kako doseči uspešnejšo in učinkovitejšo upravljanje s podatki in njihovo uporabo za upravljanje meja in v varnostne namene. ENVP razume, da so takšne preučitve namenjene povečanju koristi obstoječih informacijskih sistemov ter razvoju novih in dopolnilnih ukrepov za zapolnitev vrzeli. Komisija je ugotovila, da je te cilje mogoče doseči tudi z razvojem interoperabilnosti med informacijskimi sistemi EU, vključno s SIS⁽⁹⁾.
5. ENVP opozarja, da je množičnost velikih informacijskih sistemov EU rezultat posebnih potreb, ki se obravnavajo na podlagi nastajajočih institucionalnih, političnih in pravnih okvirov. To je pripeljalo do zapletenosti pravnih okvirov in modelov vodenja.
6. Zato ENVP zakonodajalca poziva, naj poleg sedanjih predlogov nadalje razmisli o doslednejšem, skladnejšem in bolj celostnem pravnem okviru, kjer je sodobni sklop glavnih načel o varstvu podatkov, kot so: omejitve namena, uporaba najsodobnejšega varnostnega sistema, sorazmerna obdobja hrambe podatkov, kakovost podatkov, vgrajeno varstvo podatkov, sledljivost, učinkovit nadzor in odvrtačilne kazni za zlorabe, bolje vključen v zbirke podatkov EU za upravljanje meja in kazenski pregon.

⁽¹⁾ Sklep Sveta 2007/533/PNZ z dne 12. junija 2007 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 205, 7.8.2007, str. 63).

⁽²⁾ UL L 381, 28.12.2006, str. 1.

⁽³⁾ Te pravne akte dopolnjuje Uredba (EU) št. 515/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Odločbe št. 574/2007/ES (UL L 150, 20.5.2014, str. 143), ki je vzpostavila finančno podporo za vzpostavitev SIS II.

⁽⁴⁾ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) v skladu s členom 24(5), členom 43(3) in členom 50(5) Uredbe (ES) št. 1987/2006 ter členom 59(3) in členom 66(5) Sklepa Sveta 2007/533/PNZ, COM(2016) 880 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 882 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 883 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 881 final.

⁽⁸⁾ Odločba Komisije 2016/C 257/03 z dne 17. junija 2016, nadaljnje informacije so na voljo na naslovu: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435&Lang=SL>.

⁽⁹⁾ Sporočilo z dne 6. aprila 2016 o „trdnejših in pametnejših informacijskih sistemih za meje in varnost“, COM(2016) 205.

7. V zvezi s sedanjim predlogom ENVP pozdravlja, da so se službe Komisije pred sprejetjem zakonodajnega svežnja za SIS II neuradno posvetovale z njim. Obžaluje pa, da takrat zaradi zelo kratkega roka, zapletenosti in dolžine predlogov ni bilo mogoče zagotoviti ustreznega prispevka.

5. SKLEPNA UGOTOVITEV

52. ENVP na splošno poudarja zapletenost obstoječega okolja informacijskih sistemov EU in želi zakonodajalca spodbuditi, naj poleg sedanjih predlogov razmisli o doslednejšem, skladnejšem in bolj celostnem pravnem okviru za velike informacijske sisteme EU za upravljanje meja in kazenski pregon, ki bi bil popolnoma skladen z načeli varstva podatkov.
53. ENVP pozdravlja pozornost, ki je v predlogih za vzpostavitev sistema SIS namenjena varstvu podatkov. Vseeno pa vidi možnosti za izboljšanje v zvezi z naslednjimi vprašanji:
54. ENVP želi poudariti, da pomanjkanje ocene učinka (varstva podatkov) ne omogoča popolne ocene potrebnosti in sorazmernosti predlaganih sprememb sedanje pravne podlage za SIS II. Glede na tveganja, ki jih predstavlja uvajanje novih kategorij podatkov, zlasti novih biometričnih identifikatorjev, v sistem, ENVP predlaga, da se izvede ocena potrebe po zbiranju in uporabi takih podatkov v SIS ter sorazmernosti njihovega zbiranja.
55. Glede dostopa do SIS, ki ga imajo skupine evropske mejne straže, skupine osebja, ki sodelujejo pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem, in člani podpornih skupin za upravljanje migracij, ENVP poudarja, da veliko število različnih akterjev, ki sodelujejo pri obdelavi podatkov, ne sme pripeljati do zameglitve odgovornosti med agencijo za evropsko mejno stražo in državami članicami. Zato predlaga, naj se v predlogih opredeli, da so za obdelavo osebnih podatkov končno odgovorni in pristojni ustrezni organi držav članic, ki se štejejo za „nadzornike“ v skladu z zakonodajo EU o varstvu podatkov.
56. Poleg tega skupine evropske mejne straže, skupine osebja, ki sodelujejo pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem, in člani podpornih skupin za upravljanje migracij ne bi smeli imeti dostopa do vseh kategorij razpisov ukrepov v SIS, ampak le do tistih, ki so pomembni za misijo določene skupine. Sočasno bi bilo treba v predlogih jasno opredeliti, da mora biti dostop do SIS omejen le na predstavnike pooblaščenih organov.
57. ENVP želi zakonodajalca prav tako opozoriti, da je treba v celoti upravičiti sorazmernost podaljšanja obdobja hrambe podatkov o razpisih ukrepov za osebo s treh let v sedanji pravni podlagi na pet let v predlaganem zakonodajnem svežnju.
58. Poleg navedenih glavnih pomislekov se priporočila ENVP v tem mnenju nanašajo na naslednje vidike predloga:
- poročanje o varnostnih incidentih,
 - kampanje obveščanja,
 - zgradbo sistema,
 - sisteme za avtomatsko prepoznavanje registrskih tablic,
 - statistične podatke, ki jih ustvarja sistem.
59. ENVP je še naprej na voljo za nadaljnje nasvete o predlogih, 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, 3. maja 2017

Giovanni BUTTARELLI

Evropski nadzornik za varstvo podatkov