

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o prijedlogu Uredbe o Europskom informacijskom sustavu kaznene evidencije državljana trećih zemalja (ECRIS-TCN)

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

(2018/C 55/05)

Trenutačni sustav ECRIS, uspostavljen Okvirnom odlukom Vijeća 2009/315/PUP⁽¹⁾, olakšava razmjenu informacija o osuđujućim kaznenim presudama poglavito u kontekstu pravosudne suradnje. ECRIS se može upotrebljavati i u druge svrhe osim u svrhu kaznenog postupka u skladu s nacionalnim pravom države članice podnositeljice zahtjeva i nacionalnim pravom države članice primateljice zahtjeva. Iako se postojeći sustav ECRIS može upotrebljavati za državljane trećih zemalja (TCN), to nije posve učinkovito. Zbog toga su poboljšanja opravdana.

Učinkovitost ECRIS-a za TCN naglašena je u Programu sigurnosti EU-a i postala je zakonodavni prioritet za 2017. Komisija je već 2016. donijela Prijedlog direktive o izmjeni postojećeg zakona i uvođenju poboljšanja za TCN putem decentraliziranog sustava uporabom filtra za indekse s otiscima prstiju pohranjenima u obliku raspršenih predložaka. To je rješenje naišlo na tehničke probleme. Prijedlogom uredbe o ECRIS-TCN-u, donesenim 29. lipnja 2017., stvara se središnja baza podataka EU-a u koju se pohranjuju informacije o identitetu državljana trećih zemalja, uključujući otiske prstiju i prikaze lica, i koja je namijenjena uporabi putem pretrage s mogućnostima „pronađen rezultat/nije pronađen rezultat” kako bi se identificirala država članica koja posjeduje informacije o osuđujućim kaznenim presudama protiv državljana trećih zemalja. Osim toga, prijedlog središnjeg sustava ECRIS-TCN djelomično je opravdan kao potpora budućoj interoperabilnosti opsežnih sustava EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde.

Europski nadzornik za zaštitu podataka prati predmet od početka pregovora za uspostavu ECRIS-a. Već je dao dva mišljenja te je priznao važnost učinkovite razmjene informacija kako za državljane EU-a tako i za državljane trećih zemalja. Taj stav ostaje nepromijenjen.

Ovo Mišljenje bavi se određenim pitanjima iznesenima u Prijedlogu uredbe. Prema potrebi upućuje se na Prijedlog direktive budući da bi se oba prijedloga trebala nadopunjavati. Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe četiri glavna razloga za zabrinutost i druge dodatne preporuke, a sve je detaljnije opisano u Mišljenju. Ukratko, budući da je ECRIS sustav koji je EU usvojio prije Ugovora iz Lisabona, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje da se tim novim prijedlozima direktive i uredbe sustav mora uskladiti sa standardima propisanim člankom 16. UFEU-a i Poveljom EU-a o temeljnim pravima, uključujući ispunjavanje zahtjeva za eventualna zakonita ograničenja temeljnih prava.

Potreba za središnjim sustavom EU-a treba podlijetati procjeni utjecaja koja bi trebala uzeti u obzir i utjecaj koncentracije upravljanja svim opsežnim bazama podataka EU-a u području slobode, sigurnosti i pravde u samo jednoj agenciji. Predviđanje interoperabilnosti u tom kontekstu bilo bi preuranjeno budući da se tom konceptu prvo treba dati pravna osnova i treba se osigurati njegova usklađenost s načelima zaštite podataka.

Svrhe obrade podataka, osim u svrhu kaznenih postupaka, za koje su predviđeni ECRIS i ECRIS-TCN, moraju biti jasno definirane u skladu s načelom zaštite podataka koje se odnosi na ograničenje svrhe. To se odnosi i na pristup tijela Unije, koji treba procijeniti i u svjetlu prava na jednako postupanje prema državljanima EU-a i državljanima trećih zemalja. Mora se dokazati da je svaki pristup tijela EU-a neophodan, razmjern, sukladan svrsi ECRIS-a i strogo ograničen na relevantne zadatke u okviru ovlasti tih tijela EU-a.

Prilikom obrade osobnih podataka o kojima je riječ, a koji su vrlo osjetljive prirode, trebalo bi se strogo pridržavati načela nužnosti: „pronađen rezultat” trebao bi se aktivirati samo kada je državi članici primateljici zahtjeva temeljem njezina nacionalnog prava dopušteno pružanje informacija o osuđujućim kaznenim presudama u druge svrhe osim u svrhe kaznenih postupaka. Obrada otisaka prstiju mora biti ograničenog

⁽¹⁾ SL L 93, 7.4.2009., str. 23.

opsega i odvijati se samo kada se identitet određenog državljanina treće zemlje ne može utvrditi na drugi način. Kad je riječ o prikazu lica, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje obavljanje – ili (ako je već obavljena) stavljanje na raspolaganje – procjene utemeljene na dokazima koja se odnosi na potrebu prikupljanja takvih podataka i njihovu uporabu u svrhu provjere ili identifikacije.

Prijedlog uredbe netočno kvalificira eu-LISA-u kao izvršitelja obrade. Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje da se eu-LISA i središnja tijela država članica imenuju kao suvoditelji obrade. Nadalje, preporučuje da se u materijalnoj odredbi jasno navede da je eu-LISA odgovorna za bilo kakvu povredu ovog Prijedloga uredbe i Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾.

1. UVOD I KONTEKST

1. Europska komisija objavila je 29. lipnja 2017. Prijedlog uredbe o uspostavi centraliziranog sustava za utvrđivanje država članica koje imaju informacije o osuđujućim presudama protiv državljanina trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN) za dopunu i potporu Europskom informacijskom sustavu kaznene evidencije te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 (dalje u tekstu: Prijedlog Uredbe) ⁽²⁾. Prijedlogu je priložen prateći analitički dokument ⁽³⁾. Istog je dana Europska komisija donijela prvo statističko Izvješće o razmjeni informacija iz kaznenih evidencija među državama članicama putem Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS), kako je predviđeno u članku 7. Odluke Vijeća 2009/316/PUP ⁽⁴⁾.
2. Cilj je Prijedloga uredbe poboljšati razmjenu informacija o državljanima trećih zemalja i građanima EU-a koji imaju i državljanstvo treće zemlje. Osnovno je načelo postojećeg ECRIS-a da se podatci o osuđujućim kaznenim presudama koji se odnose na građane EU-a mogu dobiti od države članice čija je ta osoba državljanin, koja pohranjuje sve osuđujuće kaznene presude, bez obzira na to gdje su u EU-u one izrečene. Kad je riječ o državljanima trećih zemalja, svaka država članica pohranjuje osuđujuće presude i, kao posljedica toga, zahtjev za podatcima mora se poslati svim državama članicama. Odgovor na „opće zahtjeve” uzrokuje, prema mišljenju Komisije, administrativno opterećenje i visoke troškove ako bi se ECRIS sustavno koristio za izvlačenje informacija o državljanima trećih zemalja. Države članice oklijevaju s upotrebom sustava - prema statističkom Izvješću 10 % zahtjeva odnosi se na državljane trećih zemalja ⁽⁵⁾- pa stoga kaznena evidencija o državljanima trećih zemalja nije dostupna kako je predviđeno ⁽⁶⁾. Poboljšanje djelotvornosti ECRIS-a u odnosu na državljane trećih zemalja pospješuje se Programom sigurnosti EU-a ⁽⁷⁾ i jedan je od zakonodavnih prioriteta za 2017 ⁽⁸⁾.
3. Prijedlog uredbe nadopunjuje Komisijin Prijedlog direktive od 19. siječnja 2016. o izmjeni postojeće Okvirne odluke Vijeća 2009/315/PUP u vezi s razmjenom informacija o državljanima trećih zemalja i u vezi s Europskim informacijskim sustava kaznene evidencije (ECRIS) te o zamjeni Odluke Vijeća 2009/316/PUP (dalje u tekstu: Prijedlog direktive).
4. Obama prijedlozima zajednička je uspostava sustava za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim kaznenim presudama protiv državljanina trećih zemalja i državljanina EU-a koji imaju i državljanstvo treće zemlje. Prijedlog direktive predviđao je decentralizirani sustav, što znači da neće biti jedinstvene baze podataka EU-a, već će svaka država članica održavati datoteku „filtrar za indekse”. Prema Prijedlogu, datoteka bi se punila podatcima o državljanima trećih zemalja u kodiranom obliku iz kaznene evidencije država članica i distribuirala svim državama članicama. Države članice tada bi usporedile vlastite podatke s datotekom i na osnovi „pronađen rezultat/nije pronađen rezultat” otkrile koje države članice imaju podatke o osuđujućim kaznenim presudama protiv državljanina trećih zemalja. Prijedlog direktive već je predviđao obradu otisaka prstiju, ali bez obzira na to uporaba otisaka prstiju smatrala se jednom od mogućih opcija u Procjeni utjecaja iz 2016., za razliku od Prijedloga uredbe prema kojem je njihova upotreba obvezna. Komisija objašnjava kako su teroristički napadi ubrzali potporu sustavnoj upotrebi otisaka prstiju u svrhu identifikacije ⁽⁹⁾. Nakon što je donesen Prijedlog direktive, studijom izvedivosti utvrđeno je da trenutačno ne postoji razvijena tehnologija za usporedbu otisaka prstiju pretragom „jedan nasuprot mnogo” pomoću raspršenih predložaka.

⁽¹⁾ SL L 8, 12.1.2001., str. 1.

⁽²⁾ COM(2017) 344 final.

⁽³⁾ SWD(2017) 248 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 341 final. Ovom je Izvješću priložen radni dokument Komisije, SWD(2017) 242 final.

⁽⁵⁾ COM(2017) 341 final, str. 15..

⁽⁶⁾ Obrazloženje Prijedloga, COM(2017) 344 final, str. 2.

⁽⁷⁾ COM (2015) 185 final

⁽⁸⁾ Zajednička izjava o zakonodavnim prioritetima EU-a za 2017., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_en.pdf

⁽⁹⁾ Obrazloženje Prijedloga, COM(2017) 344 final, str. 3.; Prateći analitički dokument SWD(2017) 248 final, str. 3.

5. Prijedlog uredbe, kao odgovor na tehničke probleme koji su se javili, umjesto toga predviđa centralizirani sustav koji uključuje alfanumeričke podatke, otiske prstiju i prikaze lica državljana trećih zemalja. Alfanumerički podatci i otisci prstiju mogu se upotrebljavati za identifikaciju državljana trećih zemalja, a prikazi lica prvotno u svrhu provjere, a kada se tehnologija razvije, i u svrhu identifikacije. „Središnje tijelo” države članice koja je izrekla osuđujuću presudu unosi podatke u lokalni sustav ECRIS TCN, koji te podatke prenosi u središnji sustav EU-a. Na osnovi „pronađen rezultat/nije pronađen rezultat”, država članica podnositeljica zahtjeva može identificirati države članice koje imaju podatke o osuđujućim kaznenim presudama protiv državljana trećih zemalja, a zatim zatražiti takve podatke upotrebom postojećeg ECRIS-a, koji je poboljšan Prijedlogom direktive. Ako se otisci prstiju upotrebljavaju za identifikaciju, mogu se pružiti i odgovarajući alfanumerički podatci. Baza podataka EU-a povjerena je eu-LISA-i te se zbog toga Prijedlogom uredbe izmjenjuje Uredba o eu-LISA-i (EU) br. 1077/2011.
6. Nadalje, rješenje za centralizirani sustav stavlja se u kontekst predviđene interoperabilnosti svih informacijskih sustava za sigurnost, upravljanje granicama i migracijama. U stvari, među razlozima za odabir centraliziranog sustava ističe se interoperabilnost, a ne tehnički problemi koji su se javili ⁽¹⁾. ECRIS je uključen i u plan Vijeća za jačanje razmjene informacija i upravljanje informacijama i ostvarenja interoperabilnosti ⁽²⁾. Interoperabilnost s ECRIS-om predviđena je i u Prijedlogu o ETIAS-u ⁽³⁾.
7. Čim se međusobno usklade, oba bi se prijedloga trebala nadopunjavati. Dok Prijedlog uredbe treba obuhvaćati pitanja koja se odnose na centralizirani sustav, Prijedlog direktive treba regulirati općenita pitanja koja se odnose na funkcioniranje ECRIS-a za državljane trećih zemalja i državljane EU-a ⁽⁴⁾. Odbor Europskog parlamenta LIBE usvojio je Izvješće o Prijedlogu direktive 2016. ⁽⁵⁾, dok je Nacrt izvješća u vezi s Prijedlogom uredbe usvojen 30. listopada 2017. ⁽⁶⁾. Vijeće je najprije obustavilo pregovore o Prijedlogu direktive nakon što su države članice na sastanku Vijeća 9. lipnja 2016. uputile zahtjev Komisiji da predstavi prijedlog za uspostavu centraliziranog sustava ⁽⁷⁾ i trenutačno usporedo razmatra oba prijedloga ⁽⁸⁾.
8. ECRIS-TCN je važna inicijativa koja razmatra informacijske sustave u području slobode, sigurnosti i pravde. Europski nadzornik za zaštitu podataka prati predmet od početka pregovora za uspostavu ECRIS-a. Prvo Mišljenje o ECRIS-u objavljeno je 2006. ⁽⁹⁾, kako je poslije utvrđeno Okvirnom odlukom Vijeća 2009/315/PUP, a Europski nadzornik za zaštitu podataka je 2016. u Mišljenju 3/2016 razmatrao Prijedlog direktive ⁽¹⁰⁾.
9. U oba je mišljenja Europski nadzornik za zaštitu podataka prepoznao važnost učinkovite razmjene informacija izdvojenih iz kaznenih evidencija o osuđenim osobama, kao i potrebu za sustavom koji može učinkovito funkcionirati za državljane trećih zemalja, posebno u kontekstu usvajanja Programa sigurnosti EU-a ⁽¹¹⁾. Taj stav ostaje nepromijenjen.
10. Ovo se Mišljenje nastavlja na Mišljenje 3/2016 i u njemu se razmatraju određena pitanja iznesena u Prijedlogu uredbe. Prema potrebi, u Mišljenju se upućuje i na Prijedlog direktive. U dijelu 2. Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe svoje glavne razloge za zabrinutost i daje preporuke za njihovo rješavanje. Dodatni razlozi za zabrinutost i preporuke za daljnja poboljšanja opisani su u dijelu 3.

⁽¹⁾ Obrazloženje Prijedloga, COM(2017) 344 final, str. 3.

⁽²⁾ Plan za jačanje razmjene informacija i upravljanje informacijama, uključujući rješenja za interoperabilnost u području pravosuđa i unutarnjih poslova, 9368/1/16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9368-2016-REV-1/en/pdf>; prvo izvješće Vijeća od 8. studenoga 2016., <http://statewatch.org/news/2016/dec/eu-council-info-exchang-interop-sop-13554-REV-1-16.pdf>; drugo izvješće Vijeća od 11. svibnja 2017., <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-council-information-management-strategy-second-implementation-report-8433-17.pdf>.

⁽³⁾ COM(2016) 731 final.

⁽⁴⁾ Obrazloženje Prijedloga COM(2017) 344 final, str. 4.

⁽⁵⁾ A8-0219/2016.

⁽⁶⁾ PE 612.310v01-00.

⁽⁷⁾ Ishod sastanka Vijeća (PUP), 9979/16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9979-2016-INIT/en/pdf>.

⁽⁸⁾ Vidjeti Dnevni red sastanaka Corepera od 29. studenoga 2017., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-5236-2017-INIT/en/pdf>.

⁽⁹⁾ Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka o prijedlogu Okvirne odluke Vijeća o organizaciji i sadržaju razmjene informacija iz kaznenih evidencija među državama članicama (COM(2005) 690 final) (SL C 313, 20.12.2006., str. 26.) https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/06-05-29_criminal_records_en.pdf.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka 3/2016 o ECRIS-u, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-04-13_ecris_en.pdf.

⁽¹¹⁾ Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka 3/2016 o ECRIS-u, str. 12. s daljnjim upućivanjem br. 38 na Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka iz 2006.

3. ZAKLJUČAK

66. Nakon pažljivog razmatranja Prijedloga o ECRIS-TCN-u, Europski nadzornik za zaštitu podataka daje sljedeće preporuke:
67. Europski nadzornik za zaštitu podataka pri uspostavi nove središnje baze podataka EU-a i izmjeni postojećeg zakonodavstva o ECRIS-u preporučuje da se uzmu u obzir zahtjevi Povelje EU-a o temeljnim pravima u pogledu zakoničnog ograničenja temeljnih prava te pruži dostatna razina zaštite osobnih podataka u kontekstu Prijedloga uredbe.
68. Posebice, Europski nadzornik za zaštitu podataka podsjeća na potrebu pružanja objektivnih dokaza o potrebi uspostave centraliziranog sustava na razini EU-a. U tom kontekstu, interoperabilnost bi se prvo trebala procijeniti s obzirom na njezin utjecaj na temeljna prava, a njezine svrhe trebaju se jasno definirati zajedno sa svrhama ECRIS-a. Primjerena procjena utjecaja na temeljna prava na privatnost i zaštitu podataka treba biti priložena Prijedlogu uredbe s obzirom na taj aspekt, kao i na koncentraciju svih sustava u jednoj agenciji.
69. Uspostava nove središnje baze podataka EU-a i izmjena postojećeg zakonodavstva o ECRIS-u trebala bi biti u skladu sa zahtjevima u pogledu zakonitog ograničenja temeljnih prava u skladu s ustaljenom sudskom praksom. U tom se cilju svrhe obrade podataka, osim u svrhu kaznenih postupaka za koje su predviđeni ECRIS i ECRIS-TCN, trebaju procijeniti s gledišta njihove nužnosti i razmjernosti i jasno definirati, u skladu s načelom zaštite podataka o ograničenju svrhe. Osim toga, pristup tijela Unije, poput Europol, ECRIS-TCN-u treba biti u skladu s ciljem trenutnog ECRIS-a i pravom na jednako postupanje prema državljanima EU-a i državljanima trećih zemalja te treba biti ograničen na zadatke u okviru njihove ovlasti za koje je pristup neophodno potreban. Svako namjeravano proširenje trenutne svrhe treba provesti putem materijalne odredbe (uvodna izjava nije dovoljna).
70. Budući da ECRIS-TCN podrazumijeva obradu osobnih podataka, koji su vrlo osjetljive prirode, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje umetanje odgovarajućih uvjeta za obradu osobnih podataka u skladu s načelom nužnosti: „pronađen rezultat” mora se aktivirati samo kada je državi članici primateljici zahtjeva temeljem njezina nacionalnog prava dopušteno pružanje informacija o osuđujućim kaznenim presudama u druge svrhe osim u svrhe kaznenih postupaka. Obrada otisaka prstiju mora biti ograničenog opsega i provoditi se samo kada identifikacija određenog državljanina treće zemlje nije moguća na drugi način. Što se tiče prikaza lica, Europski nadzornik za zaštitu podataka preporučuje provođenje ili stavljanje na raspolaganje procjene utemeljene na dokazima koja se odnosi na potrebu unosa takvih podataka i njihovo korištenje u svrhu provjere i/ili identifikacije.
71. Nadalje, eu-LISA i središnja tijela država članica trebaju biti imenovana kao suvoditelji obrade budući da dijele odgovornost za definiranje svrhe i sredstava predviđenih aktivnosti obrade. Imenovanje eu-LISA-e kao izvršitelja obrade ne bi ispravno odražavalo status quo i ne bi bilo korisno za osiguranje visoke razine zaštite podataka ili za legitimne interese država članica. Nadalje, u Prijedlogu o ECRIS-TCN-u treba se jasno navesti odgovornost eu-LISA-e za eventualnu povredu ovog Prijedloga uredbe ili Uredbe (EZ) br. 45/2001.
72. Osim prethodno navedenih glavnih razloga za zabrinutost, preporuke Europskog nadzornika za zaštitu podataka u ovom Mišljenju odnose se na poboljšanja predloženih odredbi koje se odnose na:
- upućivanja na primjenjivost Direktive (EU) 2016/680 i Uredbe (EZ) br. 45/2001,
 - prava subjekata obrade podataka,
 - statistiku, središnji repozitorij i nadzor,
 - sigurnost podataka,
 - ulogu Europskog nadzornika za zaštitu podataka,
 - nacionalna nadzorna tijela.
73. Europski nadzornik za zaštitu podataka dostupan je za pružanje dodatnih savjeta o Prijedlogu uredbe i Prijedlogu direktive kao i u vezi s bilo kojim delegiranim ili provedbenim aktom koji može biti donesen u skladu s predloženim instrumentima i koji se odnosi na obradu osobnih podataka.

Sastavljeno u Bruxellesu 12. prosinca 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka