

Zhrnutie stanoviska európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k návrhu nariadenia, ktorým sa ustanovuje systém vstup/výstup a nariadenia, ktorým sa zriaďuje program registrovaných cestujúcich

(Úplné znenie tohto stanoviska sa nachádza v anglickom, vo francúzskom a v nemeckom jazyku na webovej stránke európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Úvod

I.1. Konzultácie s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov

1. Komisia 28. februára 2013 prijala tieto návrhy (ďalej len „návrhy“):

- návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje systém vstup/výstup na registráciu údajov o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie (ďalej len „návrh systému vstup/výstup“) ⁽¹⁾,
- návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje program registrovaných cestujúcich (ďalej len „návrh programu registrovaných cestujúcich“) ⁽²⁾,
- návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o používanie systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich (ďalej len „návrh pozmeňujúceho nariadenia“) ⁽³⁾.

2. Návrhy boli v ten istý deň odoslané európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov na konzultácie. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov mal pred prijatím návrhov príležitosť poskytnúť Komisii svoje neformálne pripomienky.

3. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov víta, že v preambule návrhu systému vstup/výstup aj v preambule návrhu programu registrovaných cestujúcich sa uvádza odkaz na konzultácie s európskym dozorným úradníkom pre ochranu údajov.

I.2. Kontext

4. Komisia vo svojom oznámení z roku 2008 s názvom *Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej únii* navrhla nové nástroje na budúce riadenie európskych hraníc vrátane systému vstup/výstup na elektronické zaznamenávanie údajov o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín a programu registrovaných cestujúcich na uľahčenie prechodu hraníc cestujúcim *bona fide*. Takisto uvažovala o zavedení Elektronického systému cestovných povolení (Electronic System of Travel Authorisation, ESTA) pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú oslobodení od vízovej povinnosti.

5. Tieto návrhy podporila Európska rada v decembri 2009 v rámci Štokholmského programu ⁽⁴⁾. Komisia však vo svojom oznámení z roku 2011 o inteligentných hraniciach ⁽⁵⁾ uviedla, že vytvorenie systému ESTA by sa malo v tejto chvíli odložiť, keďže „možný prínos k zvýšeniu bezpečnosti členských štátov by neospravedlňoval také rozsiahle zhromažďovanie osobných údajov ani finančné náklady a dosah na medzinárodné vzťahy“ ⁽⁶⁾. Komisia ďalej oznámila, že návrh systému vstup/výstup a návrh programu registrovaných cestujúcich plánovala predložiť v prvom polroku 2012.

6. Následne Európska rada v júni 2011 vyzvala na urýchlenie práce na projekte „inteligentných hraníc“ a požadovala zavedenie systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 95 final.

⁽²⁾ COM(2013) 97 final.

⁽³⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁴⁾ Otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, Úradný vestník Európskej únie zo (Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁽⁵⁾ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. októbra 2011 s názvom *Inteligentné hranice – možnosti a cesta vpred*, (KOM(2011) 680 v konečnom znení).

⁽⁶⁾ Vyššie citované oznámenie Komisie o inteligentných hraniciach, s. 7.

⁽⁷⁾ EUCO 23/11.

7. Pracovná skupina zriadená podľa článku 29 sa v liste z 12. júna 2012 adresovanom komisárke Malmströmovej vyjadrila k oznámeniu Komisie o inteligentných hraniciach, ktoré predchádzalo návrhom ⁽¹⁾. Nedávno, 6. júna 2013, pracovná skupina prijala stanovisko spochybňujúce nevyhnutnosť balíka opatrení v oblasti inteligentných hraníc ⁽²⁾.

8. V rámci súčasného stanoviska sa vychádza z týchto pozícií, ako aj z predchádzajúceho stanoviska európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov ⁽³⁾ k oznámeniu Komisie z roku 2011 o migrácii ⁽⁴⁾ a predbežných pripomienok európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov ⁽⁵⁾ k trom oznámeniam o riadení hraníc (2008) ⁽⁶⁾. Zakladá sa aj na informáciách získaných pri rokovaní za okrúhlym stolom o dôsledkoch balíka opatrení v oblasti inteligentných hraníc a ochrany údajov, ktoré zorganizoval európsky dozorný úradník pre ochranu údajov ⁽⁷⁾.

I.3. Cieľ návrhov

9. Účel systému vstup/výstup je špecifikovaný v článku 4 návrhu tohto systému. Cieľom návrhu je zlepšenie riadenia vonkajších hraníc EÚ a boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu, vykonávanie politiky integrovaného riadenia hraníc, spolupráca a konzultácie medzi hraničnými a imigračnými orgánmi. Ustanovuje systém, ktorým sa má:

- a) zlepšiť kontrolu na hraničných priechodoch na vonkajších hraniciach a bojovať proti nelegálnemu prisťahovalectvu;
- b) vypočítať a monitorovať výpočet dĺžky povoleného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má povolenie na krátkodobý pobyt,
- c) pomôcť pri určení totožnosti každej osoby, ktorá nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky na vstup na územie členského štátu alebo na pobyt na tomto území,
- d) umožniť vnútroštátnym orgánom členských štátov určiť totožnosť osôb, ktoré prekročili dĺžku povoleného pobytu, a prijať primerané opatrenia,
- e) získať štatistické údaje o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín na účely analýzy.

10. Rýchlym poskytovaním presných informácií pohraničnej stráža a cestujúcim má systém pomôcť pri monitorovaní povoleného pobytu. Nahradil by súčasný systém ručného označovania odtlačkom pečiatky do pasov; ktorý sa považuje za pomalý a nespoľahlivý, a zvýšil by účinnosť riadenia hraníc ⁽⁸⁾.

11. Prostredníctvom uchovania biometrických údajov by mal pomôcť aj pri určovaní totožnosti osôb, ktoré nespĺňajú podmienky na vstup alebo pobyt v EÚ, najmä ak nemajú osobné doklady. Systém vstup/výstup by okrem toho poskytol presný obraz o toku cestujúcich a počte osôb, ktoré prekročili povolenú dĺžku pobytu, pričom by umožnil tvorbu politik na základe dôkazov, napríklad v oblasti vízovej povinnosti. Na tento posledný účel sa využívajú štatistické údaje uvedené v článku 4.

⁽¹⁾ Pracovná skupina zriadená podľa článku 29 smernice 95/46/ES je zložená zo zástupcov vnútroštátnych orgánov na ochranu údajov z každého členského štátu, európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov a zo zástupcu Európskej komisie. Pracovná skupina má poradenský štatút a koná nezávisle. List pracovnej skupiny z 12. júna 2012 o inteligentných hraniciach adresovaný pani Cecilii Malmströmovej je dostupný na adrese: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ Stanovisko 05/2013 pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 k inteligentným hraniciam. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ Stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov zo 7. júla 2011 dostupné na adrese https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_SK.pdf

⁽⁴⁾ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 4. mája 2011 o migrácii (KOM(2011) 248/3).

⁽⁵⁾ Predbežné pripomienky európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z 3. marca 2008 dostupné na adrese http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Oznámenia Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Príprava ďalších krokov pre riadenie hraníc v Európskej únii [KOM(2008) 69 v konečnom znení]; Preskúmanie vytvorenia Európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR) [KOM(2008) 68 v konečnom znení] a Správa o hodnotení a budúcom vývoji agentúry FRONTEX, KOM(2008) 67 v konečnom znení.

⁽⁷⁾ Okrúhly stôl európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov o balíku opatrení v oblasti inteligentných hraníc a dôsledkoch na ochranu údajov, Brusel, 10. apríl 2013, Miesto: budova európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov, Rue Montoyer 30, Brusel. Pozri zhrnutie na adrese: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁸⁾ Pozri dôvodovú správu návrhu systému vstup/výstup.

12. Systém vstup/výstup bude základom pre program registrovaných cestujúcich, ktorého cieľom je zjednodušiť prekračovanie hraníc pravidelným cestujúcim z tretích krajín, ktorí boli vopred preverení. Registrovaní cestujúci budú mať bezpečnostný token s jednoznačným identifikačným znakom, ktorý na hraniciach pri príchode a odchode vložia do čítacieho zariadenia na automatizovanej bráne. Údaje bezpečnostného tokenu, odtlačky prstov a v prípade potreby číslo vízovej nálepky sa porovnávajú s údajmi uloženými v centrálnom registri a iných databázach. Ak sa všetky kontroly skončia úspešne, cestujúci môže prejsť cez automatizovanú bránu. V opačnom prípade pomôže cestujúcemu pohraničná stráž.

13. A napokon, cieľom pozmeňujúceho nariadenia je prispôbenie nariadenia (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“), novým návrhom na systém vstup/výstup a program registrovaných cestujúcich.

I.4. Kontext a štruktúra predloženého stanoviska

14. Projekt vývoja elektronického systému na kontrolu vstupov na územie EÚ a výstupov z územia EÚ nie je nový a niekoľko uvedených oznámení Komisie pripravilo cestu návrhom, ktoré sa v súčasnosti analyzujú. Balík opatrení v oblasti inteligentných hraníc by sa preto mal posudzovať v kontexte tohto vývoja. Je potrebné zohľadniť najmä nasledujúce prvky.

15. Komisia pri posúdení, či je potrebné vypracovať európsky model výmeny informácií vychádzajúci z hodnotenia súčasných nástrojov, uplatnila v rámci Štokholmského programu strategický prístup. Tento model sa musí okrem iného zakladať na prísnom režime ochrany údajov, dôsledne adresnom systéme zberu údajov a racionalizácii rôznych nástrojov vrátane prijatia plánu činnosti pre veľké systémy informačných technológií. V Štokholmskom programe sa pripomína, že je potrebné zabezpečiť konzistentnosť využívania a riadenia rozličných nástrojov riadenia informácií so stratégiou na ochranu osobných údajov a plánom činnosti na zriadenie rozsiahlych systémov informačných technológií⁽¹⁾.

16. Komplexná analýza je ešte viac potrebná so zreteľom na existenciu, ďalší vývoj a využívanie rozsiahlych systémov informačných technológií, ako sú Eurodac⁽²⁾, VIS⁽³⁾ a SIS II⁽⁴⁾. Systém inteligentných hraníc je ďalším nástrojom na zber veľkého množstva osobných údajov v kontexte hraničných kontrol. Tento globálny prístup prednedávnom potvrdila Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci, ktorá zdôraznila potrebu poučiť sa zo skúseností systému SIS, najmä odkazom na zvyšovanie nákladov⁽⁵⁾. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov so zreteľom na skoro nevyčerpatelné možnosti, ktoré nové technológie ponúkajú, tiež pripomenul, že „európsky informačný model sa nesmie zakladať iba na technických parametroch“. Informácie by sa mali spracovávať iba na základe konkrétnych bezpečnostných potrieb⁽⁶⁾.

17. Analýza systému vstup/výstup a programu registrovaných cestujúcich z hľadiska ochrany súkromia a osobných údajov sa musí vykonať v kontexte Charty základných práv Európskej únie⁽⁷⁾ (ďalej len „charta“), a najmä jej článkov 7 a 8. V článku 7, ktorý je podobný článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach⁽⁸⁾, sa ustanovuje všeobecné právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života

(1) Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich (Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1).

(2) Pozri nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013 s. 1).

(3) Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS) (Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 60).

(4) Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2006, s. 4).

(5) Pozri dokument Rady č. 8018/13, Oznámenie predsedníctva Strategickému výboru pre imigráciu, hranice a azyl/zmiešanému výboru (EÚ – Island/Lichtenštajnsko/Nórsko/Švajčiarsko), 28. marec 2013 o balíku opatrení v oblasti inteligentných hraníc. <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

(6) Stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov z 10. júla 2009 k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre občanov (Ú. v. EÚ C 276, 17.11.2009, s. 8).

(7) Ú. v. EÚ C 83, 30.3.2010, s. 389.

(8) Rada Európy, ETS č. 5, 4.11.1950.

a zabezpečuje sa ochrana jednotlivca pred zasahovaním orgánov verejnej moci, kým na základe článku 8 sa jednotlivcovi udeľuje právo, že jeho osobné údaje sa môžu spracovávať len v rámci určitých špecifikovaných podmienok. Tieto dva prístupy sú odlišné a vzájomne sa dopĺňajú. Balík opatrení v oblasti inteligentných hraníc sa bude posudzovať z týchto dvoch hľadísk.

18. V predloženom stanovisku sa kladie veľký dôraz na návrh systému vstup/výstup –, ktorý je z hľadiska ochrany súkromia a osobných údajov najdôležitejší – a stanovisko je členené takto:

- oddiel II obsahuje všeobecné posúdenie systému vstup/výstup, pričom sa zameriava na súlad s článkami 7 a 8 charty,
- oddiel III obsahuje pripomienky ku konkrétnym ustanoveniam systému vstup/výstup, ktoré sa týkajú spracovania biometrických údajov a prístupu orgánov presadzovania práva,
- oddiel IV obsahuje pripomienky k iným problémom, ktoré sa objavili v súvislosti so systémom vstup/výstup,
- v oddiele V sa zameriava na program registrovaných cestujúcich,
- v oddiele VI sa poukazuje na potrebu ďalších záruk bezpečnosti údajov,
- v oddiele VII sa uvádzajú závery.

VII. Závery

102. Cieľom balíka opatrení v oblasti inteligentných hraníc je vytvorenie nového rozsiahleho informačného systému, ktorý bude dopĺňať mechanizmy hraničnej kontroly. Zákonný charakter tohto systému sa musí vyhodnotiť vo vzťahu k zásadám charty, najmä článku 7 o práve na rešpektovanie súkromného a rodinného života a článku 8 o ochrane osobných údajov s cieľom posúdiť nielen zasahovanie nového systému do základných práv, ale aj záruky ochrany údajov, ktoré tieto návrhy poskytujú.

103. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov v tomto kontexte potvrdzuje, že navrhovaný systém vstup/výstup predstavuje zásah do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Víta záruky uvedené v návrhoch a uznáva úsilie, ktoré v tomto smere vynaložila Komisia, konštatuje však, že zásadným problémom zostáva nevyhnutnosť: vnímané v globálnom kontexte existujúcich systémov a hraničných politík ide o náklady/účinnosť systému, a to nielen z finančného hľadiska, ale aj v súvislosti so základnými právami.

104. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov predkladá v súvislosti so systémom vstup/výstup tieto odporúčania:

- Nevyhnutnosť a primeranosť systému podľa článkom 7 charty sa môže pozitívne preukázať len po vytvorení jasnej európskej politiky v oblasti riadenia osôb prekračujúcich povolenú dĺžku pobytu a posúdení systému na základe globálnejšieho kontextu rozsiahlych systémov informačných technológií.
- Zásady ochrany údajov je potrebné zlepšiť v súlade s článkom 8 takto:
 - Mali by sa obmedziť podmienky prístupu a návrh systému by nemal brániť budúcemu posúdeniu akejkoľvek možnosti prístupu k údajom systému vstup/výstup na účely presadzovania práva.
 - Je potrebné posilniť práva osôb, ktorých sa údaje týkajú, najmä pokiaľ ide o právo na informácie a možnosti nápravy, pri zohľadnení potreby osobitných záruk týkajúcich automatizovaných rozhodnutí prijímaných v súvislosti s výpočtom dĺžky pobytu.
 - Mal by sa doplniť dohľad spolu s jasným obrazom rozdelenia právomocí na vnútroštátnej úrovni v záujme zabezpečenia, aby osoby, ktorých sa údaje týkajú, uplatňovali svoje práva na príslušnom úrade.
 - Použitie biometrických údajov by malo byť predmetom cieleného posúdenia vplyvu a v prípade potreby by spracovanie týchto údajov malo podliehať osobitným zárukám, pokiaľ ide o proces registrácie, úroveň presnosti a potrebu náhradného postupu. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov okrem toho dôrazne namieta proti zberu 10 odtlačkov prstov namiesto dvoch alebo štyroch, ktoré by na účely overenia v každom prípade postačovali.

- Mali by sa opodstatniť dôvody, pre ktoré je potrebné preniesť údaje systému vstup/výstup do tretích krajín na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín.

105. I keď program registrovaných cestujúcich nevyvoláva v súvislosti so zasahovaním do základných práv rovnaké zásadné otázky ako systém vstup/výstup, európsky dozorný úradník pre ochranu údajov upozorňuje zákonodarcu na tieto aspekty:

- Oceňuje dobrovoľný základ systému, ale súhlas by sa mal považovať za platný právny základ na spracovanie údajov len vtedy, ak je poskytnutý dobrovoľne, čo znamená, že program registrovaných cestujúcich by sa nemal stať jedinou platnou alternatívou voči dlhým radom a administratívnej záťaži.
- Je potrebné zabrániť rizikám diskriminácie: obrovské množstvo cestujúcich, ktorí necestujú dostatočne často na to, aby boli podrobení registrácii alebo ktorých odtlačky prstov sú nečitateľné, by nemali byť *de facto* v kategórii rizikovejších cestujúcich.
- Proces overovania vedúci k registrácii by mal byť založený na selektívnom prístupe k jasne určeným databázam.

106. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov sa v súvislosti s bezpečnostnými aspektmi domnieva, že na posúdenie a určenie poradia dôležitosti rizík systému vstup/výstup a programu registrácie cestujúcich je potrebné vypracovať plán na zabezpečenie kontinuity činnosti a postupy riadenia rizík informačnej bezpečnosti. Okrem toho by sa mala vytvoriť intenzívna spolupráca medzi agentúrou a členskými štátmi.

V Bruseli 18. júla 2013

Peter HUSTINX
európsky dozorný úradník pre ochranu údajov
