

## Izvršni sažetak mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o drugom paketu EU-a o pametnim granicama

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

(2016/C 463/11)

### IZVRŠNI SAŽETAK

Dugogodišnja zamisao zakonodavca Europske unije bila je uspostava sustava ulaska/izlaska (EES) kojim bi se bilježili ulasci i izlasci državljana trećih zemalja na teritorij/iz teritorija Europske unije. Komisija je donijela tri prijedloga u sklopu prvog paketa o pametnim granicama 2013. Međutim, budući da su suzakonodavci iznijeli ozbiljne primjedbe, paket nije dobio potrebnu suglasnost. Komisija je nakon toga pokrenula postupak provjere koncepta kao odgovor na navedene primjedbe te je ove godine objavila drugi paket o pametnim granicama koji se sastoji od dva izmijenjena prijedloga.

Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) pažljivo je analizirao te prijedloge i daje preporuke s ciljem pružanja pomoći zakonodavcu i osiguravanja potpune usklađenosti zakonskog okvira koji se primjenjuje na program EES sa zakonodavstvom EU-a o privatnosti i zaštiti podataka, posebno člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

EDPS prepoznaje potrebu za usklađenim i djelotvornim informacijskim sustavima za granice i sigurnost. Ovi prijedlozi doneseni su u ključnom trenutku kad se EU suočava s ozbiljnim izazovima u ovom području. Međutim, EDPS ističe da su predloženi načini obrade osobnih podataka u sklopu programa EES opsežni i potencijalno intruzivni te ih se stoga mora razmotriti u skladu s člancima 7. i 8. Povelje. Nužnost i proporcionalnost programa EES moraju se procijeniti kako na globalnoj razini, uzimajući u obzir postojeće opsežne informacijske sustave u EU-u, tako i na pojedinačnoj razini, u slučaju državljana trećih zemalja koji zakonito posjećuju EU. EDPS ističe da će se podaci iz sustava EES obrađivati u dvije različite svrhe: s jedne strane, u svrhu olakšavanja kontrole granica, a s druge strane, u svrhu provođenja zakona. Izričita je preporuka EDPS-a da se u sam prijedlog programa EES iz 2016. uvede jasna razlika između ovih dvaju ciljeva jer svaki od njih ima drugačije učinke na pravo na privatnost i zaštitu podataka.

EDPS pozdravlja količinu pažnje koja je posvećena iznesenim primjedbama u pogledu privatnosti i zaštite podataka te poboljšanja u izmijenjenim prijedlozima, no izražava ozbiljnu zabrinutost u vezi s nekoliko aspekata prijedloga EES-a koje bi zakonodavac morao bolje objasniti ili čak preispitati. To se prvenstveno odnosi na:

- čuvanje podataka EES-a tijekom razdoblja od pet godina. EDPS naglašava da je potrebno bolje dokazati zašto je podatke o osobama koje su prekoračile dopušteno trajanje boravka potrebno čuvati pet godina te da je petogodišnje čuvanje svih osobnih podataka pohranjenih u EES-u nerazmjerno razdoblje;
- prikupljanje slika lica putnika kojima je potrebna viza, a čije su slike već pohranjene u viznom informacijskom sustavu (VIS);
- potrebu tijela za provedbu zakona za pristupom podacima EES-a, što nije dovoljno potkrijepljeno uvjerljivim dokazima;
- preduvjet prema kojemu osoba na koju se podaci odnose mora dati svoje otiske prstiju prilikom ostvarivanja prava na pristup, promjenu i/ili brisanje osobnih podataka može predstavljati ozbiljnu prepreku uspješnom ostvarivanju tih prava.

U mišljenju se također daju dodatne preporuke u smislu zaštite podataka i privatnosti koje bi trebalo uzeti u obzir u zakonodavnom procesu, uključujući i sigurnost sustava.

## I. UVOD I KONTEKST

1. Komisija je 2008. prvi put najavila plan izgradnje europskog sustava ulaska/izlaska kako bi se kontrolirali ulasci i izlasci državljana trećih zemalja na teritoriju Europske unije<sup>(1)</sup>. Tada je EDPS prvo iznio svoje uvodne primjedbe<sup>(2)</sup> o toj ideji, a zatim je u mišljenju iz srpnja 2011. istaknuo pojedinačne probleme<sup>(3)</sup>. Komisija je obrazložila svoja stajališta u komunikaciji<sup>(4)</sup> iz listopada 2011. naslovljenoj „Pametne granice - mogućnosti i sljedeći koraci”. Radna skupina iz članka 29. iznijela je svoje komentare na tu komunikaciju<sup>(5)</sup>. EDPS je također dao svoj doprinos tijekom okruglog stola na kojem su sudjelovali razni dionici<sup>(6)</sup>.
2. Komisija je u veljači 2013. donijela tri prijedloga u sklopu prvog paketa o pametnim granicama: prijedlog za stvaranje sustava ulaska/izlaska<sup>(7)</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog EES-a iz 2013.”), prijedlog za uspostavljanje programa za registrirane putnike<sup>(8)</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog RTP-a iz 2013.”) te prijedlog za izmjenu Zakonika o schengenskim granicama<sup>(9)</sup> kako bi se navedene promjene uvele. Paket su odmah kritizirala oba suzakonodavca zbog tehničkih, operativnih i troškovnih problema, kao i zbog ozbiljne zabrinutosti u pogledu zaštite podataka. EDPS je iste godine iznio prve konkretne preporuke o trima prijedlozima u obliku mišljenja<sup>(10)</sup>. Radna skupina iz članka 29. također je objavila mišljenje<sup>(11)</sup>, kojemu je pridonio i EDPS, a kojim se dovodi u pitanje potreba postojanja sustava ulaska/izlaska kao takvog.
3. Komisija je početkom 2014. godine, kao odgovor na te izraze zabrinutosti, najavila pokretanje procesa provjere koncepta koji se sastojao od dva dijela: kao prvo, tehničke studije<sup>(12)</sup> i studije troškova<sup>(13)</sup> kako bi se utvrdile najprikladnije mogućnosti i rješenja za uvođenje pametnih granica, nakon čega je tijekom 2015. proveden pilot-projekt<sup>(14)</sup> pod vodstvom Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (u daljnjem tekstu „eu-LISA”) kako bi se ispitala razne utvrđene mogućnosti. Komisija je istodobno pokrenula tromjesečno javno savjetovanje<sup>(15)</sup> u srpnju 2015. kako bi prikupila stajališta i mišljenja građana i organizacija. EDPS je pridonio i ovom savjetovanju<sup>(16)</sup>.
4. Komisija je 6. travnja 2016. objavila drugi paket o pametnim granicama<sup>(17)</sup>. Ovoga se puta predlaže samo jedan sustav: sustav ulaska/izlaska (u daljnjem tekstu „EES”). Komisija je odlučila izmijeniti svoj prijedlog EES-a

<sup>(1)</sup> Komunikacija Komisije od 13. veljače 2008. pod naslovom „Priprema sljedećih koraka za upravljanje granicama u Europskoj uniji”, COM(2008) 69 završna verzija.

<sup>(2)</sup> Uvodni komentari EDPS-a od 3. ožujka 2008. na tri komunikacije Komisije o upravljanju granicama.

<sup>(3)</sup> Mišljenje EDPS-a od 7. srpnja 2011. o Komunikaciji o migracijama.

<sup>(4)</sup> Komunikacija Komisije od 25. listopada 2011. „Pametne granice - mogućnosti i sljedeći koraci”, COM(2011) 680 završna verzija.

<sup>(5)</sup> Radna skupina iz članka 29. komentirala je komunikaciju Komisije o pametnim granicama u pismu upućenom povjereniku Malmströmu od 12. lipnja 2012.

<sup>(6)</sup> Okrugli stol EDPS-a o paketu o pametnim granicama i implikacijama za zaštitu podataka, Bruxelles, 10. travnja 2013., vidjeti sažetak dostupan na: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10\\_Summary\\_smart\\_borders\\_final\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf) (na engleskom)

<sup>(7)</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za bilježenje podataka o ulasku i izlasku državljana trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica Europske unije, COM(2013) 95 završna verzija.

<sup>(8)</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa za registrirane putnike, COM(2013) 97 završna verzija.

<sup>(9)</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 562/2006 u pogledu primjene sustava ulaska/izlaska (EES) i programa za registrirane putnike (RTP), COM(2013) 96 završna verzija.

<sup>(10)</sup> Mišljenje EDPS-a od 18. srpnja 2013. o prijedlozima Uredbe o uspostavi sustava ulaska i izlaska (EES) i Uredbe o uspostavi programa za registrirane putnike (RTP).

<sup>(11)</sup> Mišljenje 05/2013 Radne skupine iz članka 29. o pametnim granicama od 6. lipnja 2013.

<sup>(12)</sup> Tehnička studija o pametnim granicama - završno izvješće, listopad 2014., dostupno na: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_technical\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf) (na engleskom)

<sup>(13)</sup> Tehnička studija o pametnim granicama - analiza troškova, listopad 2014., dostupno na: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart\\_borders\\_costs\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf) (na engleskom)

<sup>(14)</sup> Završno izvješće agencije eu-LISA o pilot-projektu pametnih granica, prosinac 2015., dostupno na: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm) (na engleskom)

<sup>(15)</sup> Javno savjetovanje Komisije o pametnim granicama, dostupno na: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm) (na engleskom)

<sup>(16)</sup> Službene primjedbe EDPS-a od 3. studenog 2015. o javnom savjetovanju Komisije o pametnim granicama.

<sup>(17)</sup> Vidjeti priopćenje za medije dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1247\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_hr.htm)

iz 2013. i prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama iz 2013. te povući prijedlog RTP-a iz 2013. Današnji paket o pametnim granicama sastoji se od:

- komunikacije „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost“<sup>(1)</sup>;
- prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava ulaska/izlaska za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o zabrani ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica Europske unije i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe provođenja zakona te o izmjeni Uredbe (EZ) br. 767/2008 i Uredbe (EU) br. 1077/2011<sup>(2)</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog EES-a iz 2016.“); te
- prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399<sup>(3)</sup> u pogledu primjene sustava ulaska/izlaska<sup>(4)</sup> (u daljnjem tekstu „prijedlog izmjena Zakonika o schengenskim granicama iz 2016.“).

5. Osim toga, detaljne procjene učinaka<sup>(5)</sup> priložene su obama prijedlozima.
6. Novi poticaj paketu o pametnim granicama pružila je trenutna migrantska kriza te nedavni teroristički napadi u Europi. Predsjedništvo Nizozemske i predsjedništvo Slovačke najavili su da planiraju intenzivnije raditi na paketu kako bi se postigao politički dogovor do kraja 2016<sup>(6)</sup>.
7. EDPS pozdravlja činjenicu da se Komisija neslužbeno savjetovala s njim prije donošenja novih prijedloga. Također pozdravlja dobru suradnju<sup>(7)</sup> između Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove i EDPS-a tijekom cijelog procesa obnove prvog paketa o pametnim granicama.

#### IV. ZAKLJUČAK

90. EDPS pozdravlja trud koji je Komisija uložila prilikom sastavljanja prijedloga EES-a iz 2016. kako bi se riješili spomenuti problemi s paketom o pametnim granicama iz 2013. Uzete su u obzir neke od preporuka i primjedaba EDPS-a iz njegova prethodnog mišljenja o paketu, primjerice ona o uvođenju rezervnih postupaka u slučaju tehničkih nemogućnosti ili pada sustava.
91. EDPS pozdravlja pokušaje Komisije da opravda nužnost uvođenja programa EES, ali njegove glavne preporuke izravno su usmjerene na proporcionalnost programa kako bi se osigurala potpuna usklađenost EES-a s temeljnim uvjetom članka 52. stavka 1. Povelje da program bude nužan i proporcionalan. Ističe da se nužnost i proporcionalnost programa EES moraju procijeniti kako na globalnoj razini, uzimajući u obzir postojeće opsežne informacijske sustave u EU-u, tako i na pojedinačnoj razini, u slučaju državljana trećih zemalja koji zakonito posjećuju EU. Smatra da čuvanje svih osobnih podataka u sustavu EES u razdoblju od pet godina mora biti u potpunosti opravdano. Također naglašava da se sljedeći dijelovi prijedloga EES-a iz 2016. moraju bolje opravdati i poduprijeti uvjerljivijim dokazima: prikupljanje slika lica putnika kojima je potrebna viza, petogodišnje čuvanje podataka o putnicima koji su prekoračili dopušteno trajanje boravka te pristup podacima EES-a tijelima za provedbu zakona. Ako se u tome ne uspije, ove dijelove zakonodavac EU-a treba preispitati.
92. Nadalje, uzimajući u obzir ozbiljno zadiranje u temeljna prava na privatnost i zaštitu podataka državljana trećih zemalja, EDPS smatra da EES mora ostati instrument za zaštitu granica zamišljen isključivo s tom namjerom. Stoga se mora uvesti jasna razlika između navedenih ciljeva EES-a, tj. primarnog cilja olakšavanja kontrole granica te sekundarnog cilja provođenja zakona, te ona mora biti jasno vidljiva u cijelom prijedlogu EES-a iz 2016., pogotovo u vezi s člancima 1. i 5.

<sup>(1)</sup> Komunikacija Komisije od 6. travnja 2016. „Jači i pametniji informacijski sustavi za granice i sigurnost“, COM(2016) 205 završna verzija.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 194 završna verzija.

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

<sup>(4)</sup> COM(2016) 196 završna verzija.

<sup>(5)</sup> Radni dokument osoblja Komisije od 6. travnja 2016. „Procjena učinaka uspostave sustava ulaska/izlaska (EES) priložen prijedlogu EES-a iz 2016. te prijedlogu izmjene Zakonika o schengenskim granicama iz 2016.“, SWD(2016) 115 završna verzija (u daljnjem tekstu „Procjena učinaka“).

<sup>(6)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf> (na engleskom)

<sup>(7)</sup> Održane su dvije zajedničke radionice u 2015. GU za migracije i unutarnje poslove i EDPS-a koje su se bavile aspektima pametnih granica: radionica održana 20. ožujka bila je posvećena pripremi prijedloga o pametnim granicama, a interaktivna radionica održana 21. rujna 2015. zaštitu podataka i privatnosti u politikama u području migracija i unutarnjih poslova. Tijekom tih radionica raspravljalo se također o prijedlozima pametnih granica iz 2013.; vidjeti zapisnik radionice od 20. ožujka 2015. u Prilogu 16. Procjeni učinaka.

93. EDPS također izražava zabrinutost zbog uvjeta da sve osobe na koje se podaci odnose u svakom slučaju moraju dati otiske prsta prilikom podnošenja svakog zahtjeva za pristup, izmjenu ili brisanje njihovih osobnih podataka. Ovime se može stvoriti značajna prepreka učinkovitoj primjeni prava na pristup, koje je važno pravo zajamčeno osobama na koje se podaci odnose prema članku 8. stavku 2. Povelje EU-a.
94. Ostale preporuke EDPS-a u ovom mišljenju odnose se na sljedeće dijelove i članke:
- Članak 14. mora uključivati detalj da se, u slučajevima kada se slike lica državljana trećih zemalja rade uživo, mora postići minimalna razina kvalitete slike, dok se u članku 33. mora navesti da će Komisija pružiti detaljne obavijesti o tome kako se može postići potrebna razina kvalitete takvih slika.
  - Članak 15. stavak 3. mora se izmijeniti tako da se u njemu točno određuje koje podatke tijela granične kontrole mogu prikupljati, spremati i upotrebljavati kad zatraže daljnje pojašnjenje zbog trenutne nemogućnosti pružanja otiska prsta.
  - U članak 39. mora se uključiti snažna potreba za suradnjom između agencije eu-LISA i država članica kako bi se zajamčila sigurnost EES-a.
  - Sigurnosne odgovornosti moraju se jasno odrediti u prijedlogu u slučaju međusobnog povezivanja nacionalnih sustava kontrole država članica s EES-om. U novom članku 8.e Zakonika o schengenskim granicama trebalo bi se navesti da se zaštita mora osigurati nakon provođenja pravilne procjene rizika informacijske sigurnosti te bi se trebale opisati potrebne sigurnosne mjere.
  - U prijedlogu bi se trebalo jasno navesti da je eu-LISA odgovorna za sigurnost mrežnih usluga, sigurnost osobnih podataka koji su u njima sadržani i procesa kojima se osobni podaci prenose iz središnjeg sustava na mrežne usluge.
  - Članak 44. stavak 1. mora se izmijeniti tako da uključuje informacije koje se pružaju osobama na koje se podaci odnose: razdoblje u kojem se njihovi podaci čuvaju, pravo osoba koje su prekoračile dopušteno trajanje boravka da se njihovi osobni podaci izbrišu ako podnesu dokaze da su dopušteno trajanje boravka prekoračile zbog nepredvidivih i ozbiljnih događaja te objašnjenje činjenice da se podaci EES-a upotrebljavaju u svrhu olakšavanja kontrole granica.
  - Člankom 46. stavkom 1. trebao bi se utvrditi ujednačeni rok (ne duži od nekoliko mjeseci) u kojemu bi se trebalo odgovoriti na zahtjeve za pristup.
  - Članak 9. stavak 2. treba se izmijeniti tako da sadrži jasan opis jamstava kojima bi se osiguralo da se odgovarajuća pažnja posvećuje podacima o djeci, starijim osobama i osobama s invaliditetom.
  - Članak 57. treba se izmijeniti na način da se njime od agencije eu-LISA zahtijeva da razvija sredstva koja bi državama članicama, Komisiji, samoj agenciji eu-LISA i Frontexu omogućila da automatski izdvoje potrebne podatke izravno iz središnjeg sustava EES-a bez potrebe za dodatnim spremištem podataka.
  - Prijedlogom se EDPS-u moraju pružiti odgovarajuće informacije i izvori kako bi uspješno i učinkovito mogao obavljati svoju novu dužnost nadzornika budućeg sustava EES.
  - U članku 28. stavku 2. mora se odrediti strogi rok do kojeg tijela za provjeru moraju izvršiti ex-post provjeru uvjeta pristupa podacima EES-a u svrhu provođenja zakona u iznimnim slučajevima.
  - Članak 28. stavak 3. mora se izmijeniti kako bi se naglasilo da imenovana tijela i tijela za provjeru nisu dio iste organizacije.
95. EDPS ustraje na obvezi da se ova pitanja riješe s globalnog stajališta. Potiče zakonodavca da nastavi svoj postupak mapiranja različitih baza podataka unutar konteksta granica i migracija uz bolju koordinaciju, izbjegavajući preklapanje različitih sustava, poštujući u potpunosti standarde zaštite podataka te odnose s trećim zemljama.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. rujna 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka