

**Резюме на становището на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложенията за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане (EES) и предложение за регламент за създаване на Програма за регистрирани пътници (RTP)**

(Пълният текст на настоящото становище може да се намери на английски, френски и немски език на уебсайта на ЕНОЗД <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

## I. Въведение

### I.1. Консултация с ЕНОЗД

1. На 28 февруари 2013 г. Комисията прие следните предложения (наричани по-нататък „предложенията“):

- Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки на Европейския съюз (наричано по-нататък „предложението за EES“) <sup>(1)</sup>;
- Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за регистрирани пътници (RTP) (наричано по-нататък „предложението за EES“) <sup>(2)</sup>;
- Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 във връзка с използването на Системата за влизане/излизане (EES) и Програмата за регистрирани пътници (RTP) (наричано по-нататък „предложението за изменение“) <sup>(3)</sup>.

2. В същия ден предложенията бяха изпратени на ЕНОЗД за консултация. Преди приемането на предложенията ЕНОЗД имаше възможност да отправи неофициални коментари към Комисията.

3. ЕНОЗД приветства позоваването на консултацията с ЕНОЗД, което бе включено в преамбюла както на предложението за EES, така и на предложението за RTP.

### I.2. Контекст

4. Съобщението на Комисията от 2008 г. „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“ предложи нови инструменти за управлението на европейските граници, включително система за влизане/излизане (наричана по-нататък „EES“) за електронно записване на датите на влизане и излизане на граждани на трети страни и програма за регистрирани пътници за улесняване на пътниците с добри намерения (наричано по-нататък „RTP“). В него е отчетено и въвеждането на електронна система за разрешително за пътуване (ЕСРП), предназначена за гражданите на трети страни, освободени от изискването да притежават виза.

5. Предложенията бяха подкрепени от Европейският съвет през декември 2013 г. със Стокхилмската програма <sup>(4)</sup>. В своето съобщение относно интелигентните граници от 2011 г. обаче Комисията <sup>(5)</sup> отчете, че създаването на ЕСРП следва да бъде отложено за момента, тъй като „потенциалният принос на такава система за укрепване на сигурността на държавите членки не би оправдал събирането на лични данни в такъв мащаб, нито пък финансовите разходи и отражението върху международните отношения“ <sup>(6)</sup>. Освен това Комисията обяви, че възнамерява да представи предложения за EES и RTP през първата половина на 2012 г.

6. Впоследствие Европейският съвет, проведен през юни 2011 г., призова за бърз напредък на работата по „интелигентните граници“ и отправи искане за въвеждането на EES и RTP <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 95 окончателен.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 97 окончателен.

<sup>(3)</sup> COM(2013) 96 окончателен.

<sup>(4)</sup> „Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“ (ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1).

<sup>(5)</sup> Съобщение от 25 октомври 2011 г. на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите „Интелигентни граници — варианти и бъдещи действия“ (COM(2011) 680 окончателен).

<sup>(6)</sup> Съобщение на Комисията за „интелигентните граници“, цитирано по-горе, стр. 7.

<sup>(7)</sup> EUCO 23/11.

7. В писмо до комисар Малстрьом от 12 юни 2012 г. <sup>(1)</sup> работната група по член 29 коментира съобщението на Комисията за „интелигентните граници“, което предшества предложенията. Съвсем наскоро, на 6 юни 2013 г., работната група прие становище, в което оспорва необходимостта от пакета за „интелигентните граници“ <sup>(2)</sup>.

8. Настоящото становище се основава на тези позиции, както и на предходно становище на ЕНОЗД <sup>(3)</sup> относно съобщението на Комисията относно миграцията от 2011 г. <sup>(4)</sup> и на предварителните забележки на ЕНОЗД <sup>(5)</sup> относно трите Съобщения за управление на границите (2008) <sup>(6)</sup>. Използван е също приносът на Кръглата маса на ЕНОЗД относно пакета за „интелигентните граници“ и последиците във връзка със защитата на данните <sup>(7)</sup>.

### 1.3. Цел на предложенията

9. Целта на предложението за EES е посочена в член 4 от същото. С предложението се цели да се подобри управлението на външните граници и да се засили борбата срещу незаконната имиграция, да се подобри прилагането на политиката за интегрирано управление на границите, да се задълбочат сътрудничеството и консултациите между граничните и имиграционните органи. С предложението се предоставя система, която има за цел:

- a) подобряване на проверките на външните гранични контролно-пропускателни пунктове и борба срещу незаконната имиграция;
- б) изчисляване и наблюдение на изчисляването на срока на разрешен престой на граждани на трети страни, допуснати за краткосрочен престой;
- в) подпомагане на установяването на самоличността на всяко лице, което не отговаря или вече не отговаря на условията за влизане или престой на територията на държавите-членки;
- г) предоставяне на възможност на националните органи на държавите-членки да идентифицират лицата, пресрочили срока на разрешен престой, и да предприемат съответните мерки;
- д) събиране на статистически данни за влизането и излизането на граждани на трети страни за целите на извършването на анализи.

10. Системата следва да подпомогне контрола на срока на разрешен престой на гражданите на трети страни, като предоставя бърза и точна информация на граничната охрана и на пътниците. Тя ще замени действащата система за ръчно подпечатване на паспортите, която се смята за бавна и ненадеждна, и ще подобри ефективността на управлението на границите <sup>(8)</sup>.

11. Чрез съхраняването на биометрични данни системата следва да подпомага също идентифицирането на лица, които не отговарят на условията за влизане или престой в ЕС, по-специално при липсата на идентификационни документи. Освен това EES ще предоставя точна картина на пътническите потоци, на броя лица, пресрочили срока на разрешен престой, например въз основа на визови задължения. Посочените в член 4 статистически данни се използват за последната цел.

<sup>(1)</sup> Работната група по член 29, създадена съгласно Директива 95/46/ЕО, е съставена от представител на всеки национален орган за защита на данните, ЕНОЗД и представител на Европейската комисия. Тя има статут на консултативен орган и действа независимо. Писмото на работната група от 12 юни 2012 г. до Сесилия Малстрьом относно „интелигентните граници“ може да бъде намерено на: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612\\_letter\\_to\\_malmstrom\\_smart-borders\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf)

<sup>(2)</sup> Работна група по член 29, становище 05/2013 относно „интелигентните граници“. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf)

<sup>(3)</sup> Становището на ЕНОЗД от 7 юли 2011 г. може да бъде намерено на адрес [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07\\_Migration\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_EN.pdf)

<sup>(4)</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите относно миграцията от 4 май 2011 г. (COM(2011) 248/3).

<sup>(5)</sup> Предварителните бележки на ЕНОЗД от 3 март 2008 г. могат да бъдат намерени на: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03\\_Comments\\_border\\_package\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf)

<sup>(6)</sup> Съобщения на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“ (COM(2008) 69 окончателен); „Проучване на създаването на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)“ (COM(2008) 68 окончателен); и „Доклад за оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX“, COM(2008) 67 окончателен.

<sup>(7)</sup> Кръгла маса на ЕНОЗД относно пакета за „интелигентните граници“ и последиците във връзка със защитата на данните, проведена в Брюксел на 10 април 2013 г., Място: централа на ЕНОЗД, Rue Montoyer 30, Brussels. Вж. резюме на: [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)

<sup>(8)</sup> Вж. Обяснителния меморандум на предложението за EES.

12. EES ще бъде основата на RTP, чиято цел е улесняване на преминаването на границите на предварително проучени, често пътуващи граждани на трети страни. Регистрираните пътници получават токен, съдържащ еднозначен идентификатор, който при пристигане и заминаване на границата се прекарва през автоматични врати. Данните за токена, пръстовите отпечатъци и ако е приложимо, номерът на визовия стикер ще бъдат разчетени и сравнени с тези, съхранявани в централното хранилище и други бази данни. Ако премине успешно през всички проверки, пътникът може да продължи през автоматичните врати. В противен случай граничната охрана ще му окаже съдействие.

13. Накрая, предложението за изменение има за цел да приспособи Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (наричано по-нататък „Кодекс на шенгенските граници“) към новите предложения за EES и RTP.

#### 1.4. Контекст и структура на настоящото становище

14. Проектът за създаване на електронна система за контрол на входовете и изходите на територията на ЕС не е нов и редица от горепосочените съобщения на Комисията проправиха пътя за предложенията, предмет на настоящия анализ. Поради това в светлината на тези развития следва да бъде направена оценка на пакета за „интелигентните граници“. По-специално следва да бъдат взети под внимание следните елементи.

15. В Стокхолмската програма Комисията възприе стратегически подход за оценяване на необходимостта от разработване на европейски модел за обмен на данни въз основа на оценката на наличните инструменти. Тази стратегия се основава, наред с другото, на стабилен режим за защита на данните, схема за целенасочено събиране на данни и рационално използване на различните инструменти, включително приемане на бизнес план за големи информационни системи. Стокхолмската програма припомня необходимостта да се осигури съгласуваност при въвеждането и управлението на различните информационни инструменти със стратегията за защита на личните данни и бизнес плана за създаване на широкомащабни информационни системи <sup>(1)</sup>.

16. Необходимостта от цялостен анализ е още по-голяма, като се вземат под внимание съществуването и бъдещото развитие и въвеждане на широкомащабни информационни системи като „Евродак“ <sup>(2)</sup>, ВИС <sup>(3)</sup> и ШИС II <sup>(4)</sup>. Проектът за интелигентни граници е допълнително средства за събиране на огромни количества лични данни от гледна точка на граничния контрол. Този глобален подход беше потвърден наскоро от Съвета по правосъдие и вътрешни работи, който изтъкна необходимостта от поучаване от опита на ШИС, като посочи по-специално увеличението на разходите <sup>(5)</sup>. ЕНОЗД отбеляза също, че „европейският модел за информация не може да почива на съображения от техническо естество“ с оглед на почти безграничните възможности, предоставяни от новите технологии. Информацията следва да се обработва единствено въз основа на конкретни нужди в областта на сигурността <sup>(6)</sup>.

17. Анализът на EES и RTP от гледна точка на правото на неприкосновеността на личния живот и защита на данните трябва да бъде направен в светлината на Хартата на основните права на Европейския съюз <sup>(7)</sup> (наричана по-нататък „Хартата“), и по-специално на членове 7 и 8 от нея. В член 7, който е подобен на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека <sup>(8)</sup> (ЕКПЧ), се предвижда общо право на зачитане на личния и семейния живот и защитава лицата от намеса на обществените органи, а в член 8 от Хартата на

<sup>(1)</sup> Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, (ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1).

<sup>(2)</sup> Вж. Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в „Евродак“ от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 1).

<sup>(3)</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС) (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 60).

<sup>(4)</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 1987/на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) (ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4).

<sup>(5)</sup> Вж. документ на Съвета № 8018/13, Бележка на Председателството до Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище/Смесения комитет (ЕС-Исландия/Лихтенщайн/Норвегия/Швейцария) от 28 март 2013 г. относно пакета за „интелигентни граници“. <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

<sup>(6)</sup> Становище на ЕНОЗД от 10 юли 2009 г. относно съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“ (ОВ С 276, 17.11.2009 г., стр. 8).

<sup>(7)</sup> ОВ С 83, 30.3.2010 г., стр. 389.

<sup>(8)</sup> Съвет на Европа, ETS № 5, 4.11.1950 г.

лицата се предоставя лично право неговите/нейните лични данни да бъдат обработвани само при определени специфични обстоятелства. Двата подхода са различни и допълващи се. Пакетът за „интелигентни граници“ ще бъде оценяван съгласно тези две гледни точки.

18. Настоящото становище поставя силен акцент върху предложението за EES — което е от най-голямо значение от гледна точка на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните — и е структурирано, както следва:

- Раздел II съдържа обща оценка на Системата за влизане/излизане, с акцент върху съответствието както с член 7, така и с член 8 от Хартата;
- Раздел III съдържа коментари относно по-специфични разпоредби за EES, които се отнасят до обработването на биометрични данни и достъп на правоприлагащи органи;
- Раздел IV включва коментари по други въпроси, повдигнати от EES;
- Раздел V е посветен на RTP;
- Раздел VI се отнася до необходимостта от допълнителни механизми за защита на данните;
- В раздел VII се посочват заключенията.

## VII. Заключение

102. Пакетът за „интелигентни граници“ има за цел създаването на нова широкомащабна информационна система, която да допълни съществуващите механизми за граничен контрол. Необходимо е законосъобразният характер на тази система да бъде оценен спрямо принципите на Хартата, по-специално на член 7 относно спазването на правото на зачитане на личния и семейния живот и член 8 относно защитата на личните данни, като предмет на оценката трябва да бъде не само намесата на новата схема в основни права, но и предпазните мерки за защита на данните, предвидени в предложенията.

103. От тази гледна точка ЕНОЗД потвърждава, че предложеният проект за EES представлява намеса в правото на зачитане на личния и семейния живот. Като приветства включените в предложенията предпазни мерки и признава усилията, положени от Комисията в тази насока, ЕНОЗД заключава, че необходимостта остава основен проблем: поставя се под въпрос ефективността на разходите не само от финансова гледна точка, но и във връзка с основни права, разглеждани в глобалния контекст на съществуващите схеми и гранични политики.

104. ЕНОЗД отправя следните препоръки относно EES:

- Необходимостта от системата и нейната пропорционалност могат само да бъдат конкретно доказани в съответствие с член 7 от Хартата след установяването на ясна политика на ЕС във връзка с управление на лицата, пресрочили срока на разрешен престой и оценяване на системата в по-глобалния контекст на съществуващите широкомащабни информационни системи.
- Принципите на защита на данните следва да бъдат подобрени в съответствие с член 8, както следва:
  - Целите следва да бъдат ограничени, проектирането на системата следва да не предопределя бъдещата оценка на какъвто и да било възможен достъп на правоприлагащи органи до данни от EES.
  - Правата на субектите на данните следва да бъдат засилени, по-специално във връзка с правото на информация и възможностите за обезщетение, като се вземе под внимание необходимостта от специфични предпазни мерки по отношение на взимането на автоматизирани решения относно изчисляването на продължителността на престоя.
  - Надзорът следва да бъде допълнен от ясна картина за разпределяне на компетенциите на национално равнище, за да се гарантира, че субектите на данните упражняват правата си пред съответния орган.
  - Използването на биометрични данни следва да бъде предмет на целенасочена оценка на въздействието и ако се счете за необходимо, обработването на тези данни следва да бъде предмет на специфични предпазни мерки във връзка с процеса на записване, нивото на точност и необходимостта от аварийна процедура. Освен това ЕНОЗД категорично оспорва събирането на 10 пръстови отпечатъци вместо два или четири, което във всеки случай би било достатъчно за целите на проверката.

— Причините, поради които предаването на данни от EES към трети държави е необходимо за завръщането на граждани на трети страни, следва да бъдат обосновани.

105. Макар че RTP не повдига същите съществени въпроси по отношение на намесата в основни права както EES, ЕНОЗД все пак насочва вниманието на законодателя към следните аспекти:

- Признава се доброволната основа на системата, но съгласието следва да се третира като валидно правно основание за обработване на данни само ако е дадено свободно, което означава, че RTP не следва да се превръща в единствената валидна алтернатива на дълги опашки и административни тежести.
- Следва да се предотврати рискът от дискриминация: огромното количество пътници, които не пътуват достатъчно често, за да се регистрират, или чиито пръстови отпечатъци са нечетливи, не следва да бъдат поставяни де факто в категорията „високорискови“ пътници.
- Процесът на проверка, който води до регистрация, следва да се основава на избиращия достъп до ясно определени бази данни.

106. По отношение на аспектите, свързани със сигурността, ЕНОЗД счита, че следва да се разработят план за осигуряване на непрекъснатост на дейностите за EES и RTP и практики за управление на риска в областта на информационната сигурност с цел оценка и приоритизиране на рисковете. Освен това следва да се предвиди тясно сътрудничество между Агенцията и държавите-членки.

Съставено в Брюксел на 18 юли 2013 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните

---