

Συνοπτική παρουσίαση της γνωμοδότησης του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων σχετικά με τη νέα νομική βάση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν

(Το πλήρες κείμενο της παρούσας γνωμοδότησης είναι διαθέσιμο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική γλώσσα στον δικτυακό τόπο του ΕΕΠΔ www.edps.europa.eu)

(2017/C 200/08)

Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν («SIS») είναι ένα από τα μεγαλύτερα και μακροβιότερα συστήματα πληροφοριών μεγάλης κλίμακας που υποστηρίζουν τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα και τη συνεργασία στον τομέα της επιβολής του νόμου στα κράτη Σένγκεν. Τρία έτη από την έναρξη λειτουργίας του συστήματος δεύτερης γενιάς, η Επιτροπή διενήργησε συνολική αξιολόγηση. Το αποτέλεσμα της αξιολόγησης αυτής ήταν η παρουσίαση, στις 21 Δεκεμβρίου 2016, της δέσμης νομοθετικών μέτρων για την κατάργηση της ισχύουσας νομικής βάσης του SIS. Οι εν λόγω νομικές αλλαγές εντάσσονται επίσης στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διαδικασίας βελτίωσης της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της εσωτερικής ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με στόχο την αντιμετώπιση των προκλήσεων που εγείρουν οι τρομοκρατικές απειλές και οι σημαντικές εισροές μεταναστών.

Ο ΕΕΠΔ επισημαίνει τις υπό εξέλιξη συζητήσεις σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων πληροφοριών μεγάλης κλίμακας της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του SIS, τα οποία δημιουργήθηκαν για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Αυτό είχε ως συνέπεια τη διαμόρφωση ενός πολύπλοκου νομικού πλαισίου στον τομέα της μετανάστευσης, της διαχείρισης των συνόρων και της αστυνομικής συνεργασίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, ο ΕΕΠΔ θα ήθελε να ενθαρρύνει τον νομοθέτη να εξετάσει, πέραν των υφιστάμενων προτάσεων, το ενδεχόμενο θέσπισης ενός περισσότερο συνεπούς, συνεκτικού και εμπειριστατωμένου νομικού πλαισίου στον τομέα των συστημάτων πληροφοριών μεγάλης κλίμακας της ΕΕ για τη διαχείριση των συνόρων και την ασφάλεια σε πλήρη συμμόρφωση προς τις αρχές προστασίας των δεδομένων.

Η δέσμη νομοθετικών μέτρων περιλαμβάνει τρία σχέδια κανονισμού που αφορούν, αντίστοιχα, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, τους συνοριακούς ελέγχους και την επιστροφή. Οι εν λόγω προτάσεις αποσκοπούν κυρίως στην καλύτερη στήριξη των πολιτικών της ΕΕ στους τομείς της επιστροφής και της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, στην εναρμόιση των εθνικών διαδικασιών για τη χρήση του SIS και στη βελτίωση της ασφάλειας του συστήματος.

Λαμβάνοντας υπόψη τον ρόλο του ως εποπτικής αρχής του κεντρικού συστήματος SIS, ο ΕΕΠΔ επικροτεί την ιδιαίτερη έμφαση που δίνουν οι προτάσεις στην προστασία των δεδομένων, καθώς και τη συνοχή με άλλες συναφείς νομικές πράξεις για την προστασία των δεδομένων.

Ο ΕΕΠΔ θεωρεί ότι η εισαγωγή νέων κατηγοριών δεδομένων, συμπεριλαμβανομένων των νέων βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων, θέτει το ζήτημα της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των προτεινόμενων αλλαγών και, για τον λόγο αυτό, οι προτάσεις θα πρέπει να συμπληρωθούν με την εκτίμηση των επιπτώσεων στο δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και στο δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Επιπλέον, ο αυξημένος αριθμός των αρχών που έχουν πρόσβαση στο σύστημα εγείρει ανησυχίες σχετικά με την τελική ευθύνη και λογοδοσία όσον αφορά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από διάφορους παράγοντες. Οι προτάσεις θα πρέπει να αποσαφηνίζουν καλύτερα σε ορισμένες περιπτώσεις τα δικαιώματα πρόσβασης σε διάφορα είδη καταχωρίσεων στο SIS. Εν προκειμένου, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατανομή των ρόλων, των ευθυνών και των δικαιωμάτων πρόσβασης των διάφορων χρηστών που έχουν πρόσβαση στο σύστημα.

Τέλος, ο ΕΕΠΔ ζητεί να παρασχεθεί καλύτερη αιτιολόγηση της παράτασης της περιόδου διατήρησης των δεδομένων για τις καταχωρίσεις σχετικά με πρόσωπα και διατυπώνει μια σειρά συμπληρωματικών συστάσεων για την περαιτέρω βελτίωση των προτάσεων.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (εφεξής «SIS») θεσπίστηκε το 1995 με το άρθρο 92 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν ⁽¹⁾. Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (εφεξής «SIS II») τέθηκε σε λειτουργία στις 9 Απριλίου 2013 βάσει των ακόλουθων νομικών πράξεων:

— κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 ⁽²⁾ όσον αφορά τη χρήση του SIS II σε ελέγχους υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή διαμονής στον χώρο Σένγκεν·

⁽¹⁾ Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, 19 Ιουνίου 1990 (ΕΕ L 239 της 22.9.2000, σ. 19).

⁽²⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 4).

- απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου ⁽¹⁾ όσον αφορά τη χρήση του SIS II στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις· και
 - κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1986/2006 ⁽²⁾ σχετικά με την πρόσβαση στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) των υπηρεσιών των κρατών μελών που είναι υπεύθυνες για την έκδοση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων ⁽³⁾.
2. Η Επιτροπή διενήργησε εμπεριστατωμένη αξιολόγηση του SIS το 2016, τρία έτη από την έναρξη λειτουργίας του συστήματος δεύτερης γενιάς ⁽⁴⁾. Μέσω της εν λόγω αξιολόγησης διαπιστώθηκε η ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή εξέδωσε στις 21 Δεκεμβρίου 2016 τρεις προτάσεις κανονισμού ως μια πρώτη δέσμη νομοθετικών μέτρων για το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν:
- πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 (εφεξής «η πρόταση SIS για τους συνοριακούς ελέγχους») ⁽⁵⁾·
 - πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1986/2006, της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου και της απόφασης 2010/261/ΕΕ της Επιτροπής (εφεξής «η πρόταση SIS για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία») ⁽⁶⁾· και
 - πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (εφεξής «η πρόταση SIS για την επιστροφή») ⁽⁷⁾.
3. Αξίζει να αναφερθεί εν προκειμένω ότι η Επιτροπή σκοπεύει να εκδώσει τους προσεχείς μήνες δεύτερη δέσμη νομοθετικών προτάσεων για το SIS, με στόχο τη βελτίωση της διαλειτουργικότητάς του με άλλα συστήματα ΤΠ μεγάλης κλίμακας στην ΕΕ βάσει των διαπιστώσεων της ομάδας εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου σχετικά με τα συστήματα πληροφοριών και τη διαλειτουργικότητα ⁽⁸⁾.
4. Ο ΕΕΠΔ επισημαίνει ότι το SIS καθώς και άλλα υφιστάμενα (και προτεινόμενα νέα) συστήματα πληροφοριών μεγάλης κλίμακας της ΕΕ εντάσσονται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης που δρομολόγησε η Επιτροπή σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διαχείρισης και της χρήσης δεδομένων, τόσο για τους σκοπούς της διαχείρισης των συνόρων όσο και για λόγους ασφάλειας. Ο ΕΕΠΔ αντιλαμβάνεται ότι οι στόχοι της εν λόγω συζήτησης είναι η μεγιστοποίηση των οφελών των υφιστάμενων συστημάτων πληροφοριών και η ανάπτυξη νέων και συμπληρωματικών μέτρων για την αντιμετώπιση πιθανών ελλείψεων. Ένας από τους τρόπους που προσδιορίζει η Επιτροπή για την επίτευξη των στόχων αυτών συνίσταται στην ανάπτυξη της διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του SIS ⁽⁹⁾.
5. Ο ΕΕΠΔ παρατηρεί ότι η πολλαπλότητα των συστημάτων πληροφοριών μεγάλης κλίμακας της ΕΕ οφείλεται στις συγκεκριμένες ανάγκες που πρέπει να αντιμετωπιστούν, με δεδομένες τις εξελίξεις σε θεσμικό, πολιτικό και νομικό πλαίσιο. Η κατάσταση αυτή είχε ως συνέπεια την πολυπλοκότητα των νομικών πλαισίων και των μοντέλων διακυβέρνησης.
6. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΕΕΠΔ ενθαρρύνει τον νομοθέτη να εξετάσει, πέραν των υφιστάμενων προτάσεων, το ενδεχόμενο θέσπισης ενός περισσότερο συνεπούς, συνεκτικού και εμπεριστατωμένου νομοθετικού πλαισίου, στο οποίο οι βάσεις δεδομένων της ΕΕ για τη διαχείριση των συνόρων και για την επιβολή του νόμου θα ενσωματώνουν καλύτερα μια σύγχρονη δέσμη βασικών αρχών προστασίας των δεδομένων, όπως οι εξής: περιορισμός του σκοπού, χρήση ασφάλειας προηγμένης τεχνολογίας, αναλογικές περιόδοι διατήρησης των δεδομένων, ποιότητα των δεδομένων, προστασία των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό, ανιχνευσιμότητα, αποτελεσματική εποπτεία και επιβολή αποτρεπτικών κυρώσεων σε περιπτώσεις κατάχρησης.

⁽¹⁾ Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (ΕΕ L 205 της 7.8.2007, σ. 63).

⁽²⁾ ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 1.

⁽³⁾ Οι εν λόγω νομικές πράξεις συμπληρώνονται από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ (ΕΕ L 150 της 20.5.2014, σ. 143), με τον οποίο εξασφαλίστηκε η χρηματοδοτική στήριξη για τη δημιουργία του SIS II.

⁽⁴⁾ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 5, το άρθρο 43 παράγραφος 3 και το άρθρο 50 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και με το άρθρο 59 παράγραφος 3 και το άρθρο 66 παράγραφος 5 της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ, COM(2016) 880 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 882 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 883 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 881 final.

⁽⁸⁾ Απόφαση 2016/C 257/03 της Επιτροπής, της 17.6.2016, περισσότερες πληροφορίες διατίθενται στη διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435&Lang=EL>

⁽⁹⁾ Ανακοίνωση της 6ης Απριλίου 2016 με τίτλο «Πιο Ισχυρά και Έξυπνα Συστήματα Πληροφοριών για τα Σύνορα και την Ασφάλεια», COM(2016) 205 final.

7. Όσον αφορά την τρέχουσα πρόταση, ο ΕΕΠΔ εκφράζει την ικανοποίησή του για το γεγονός ότι ζητήθηκε επισήμως η γνώμη του από τις υπηρεσίες της Επιτροπής πριν από τη θέσπιση της δέσμης νομοθετικών μέτρων σχετικά με το SIS II. Ωστόσο, εκφράζει τη λύπη του για το γεγονός ότι λόγω της πειστικής προθεσμίας, της πολυπλοκότητας και της έκτασης των προτάσεων, δεν κατέστη δυνατή η συνεισφορά του σε εκείνο το στάδιο.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

52. Ως γενική παρατήρηση, ο ΕΕΠΔ επισημαίνει την πολυπλοκότητα του υφιστάμενου τοπίου των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ και θα ήθελε να ενθαρρύνει τον νομοθέτη να εξετάσει, πέραν των υφιστάμενων προτάσεων, το ενδεχόμενο θέσπισης ενός περισσότερο συνεπούς, συνεκτικού και εμπειριστατωμένου νομικού πλαισίου στον τομέα των συστημάτων πληροφοριών μεγάλης κλίμακας της ΕΕ για τους σκοπούς της διαχείρισης των συνόρων και της επιβολής του νόμου σε πλήρη συμμόρφωση προς τις αρχές προστασίας των δεδομένων.
53. Ο ΕΕΠΔ επιδοκιμάζει την προσοχή που δίνεται στην προστασία δεδομένων σε όλες τις προτάσεις για το SIS. Διαπιστώνει, ωστόσο, ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης ως προς τα ακόλουθα ζητήματα:
54. Ο ΕΕΠΔ θα ήθελε να υπογραμμίσει ότι η έλλειψη εκτίμησης επιπτώσεων (όσον αφορά την προστασία των δεδομένων) εμποδίζει την πλήρη αξιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των αλλαγών που προτείνονται στην υφιστάμενη νομική βάση για το SIS II. Ειδικότερα, λόγω των κινδύνων που εγκυμονεί η εισαγωγή νέων κατηγοριών δεδομένων, και ειδικότερα των νέων βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων, ο ΕΕΠΔ συνιστά να διενεργηθεί αξιολόγηση τόσο της ανάγκης συλλογής και χρήσης των εν λόγω δεδομένων στο SIS όσο και της αναλογικότητας της συλλογής τους.
55. Όσον αφορά την πρόσβαση στο SIS ομάδων της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, ομάδων του προσωπικού που συμμετέχει στην εκτέλεση καθηκόντων που αφορούν την επιστροφή, καθώς και μελών των ομάδων στήριξης για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, ο ΕΕΠΔ τονίζει ότι ο μεγάλος αριθμός των διαφόρων παραγόντων που συμμετέχουν στην επεξεργασία των δεδομένων δεν θα πρέπει να έχει ως συνέπεια ασάφειες όσον αφορά τη λογοδοσία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, συνιστά να αποσαφηνιστεί στις προτάσεις ότι την τελική ευθύνη και λογοδοσία για την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα θα έχουν οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, οι οποίες θα θεωρούνται «υπεύθυνοι της επεξεργασίας δεδομένων» σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων.
56. Επιπλέον, οι ομάδες της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, οι ομάδες του προσωπικού που συμμετέχει στην εκτέλεση καθηκόντων που αφορούν την επιστροφή, καθώς και τα μέλη των ομάδων στήριξης για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, δεν θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλες τις κατηγορίες καταχωρίσεων στο SIS, αλλά μόνο σε εκείνες που θεωρούνται χρήσιμες στο πλαίσιο της εντολής της δεδομένης ομάδας. Ταυτόχρονα, στις προτάσεις θα πρέπει να ορίζεται με σαφήνεια ότι η πρόσβαση στο SIS πρέπει να περιορίζεται μόνο στους εκπροσώπους των εξουσιοδοτημένων φορέων.
57. Ο ΕΕΠΔ θα ήθελε επίσης να επιστήσει την προσοχή του νομοθέτη στην ανάγκη να παρασχεθεί πλήρης αιτιολόγηση της αναλογικότητας της παράτασης της περιόδου διατήρησης των δεδομένων για καταχωρίσεις σχετικά με πρόσωπα από τρία έτη σύμφωνα με την υφιστάμενη νομική βάση σε πέντε έτη δυνάμει της προτεινόμενης δέσμης νομοθετικών μέτρων.
58. Πέρα από τις βασικές ανησυχίες που επισημαίνονται ανωτέρω, οι συστάσεις του ΕΕΠΔ στην παρούσα γνωμοδότηση αφορούν τις ακόλουθες πτυχές των προτάσεων κανονισμού:
- την αναφορά συμβάντων που θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια,
 - τις ενημερωτικές εκστρατείες,
 - την αρχιτεκτονική του συστήματος,
 - τη χρήση συστημάτων αυτόματης αναγνώρισης πινακίδων αριθμού κυκλοφορίας,
 - τα στατιστικά στοιχεία που παράγονται από το σύστημα.
59. Ο ΕΕΠΔ είναι διαθέσιμος για την παροχή περαιτέρω συμβουλών σχετικά με τις προτάσεις κανονισμού, καθώς και σχετικά με οποιαδήποτε κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστική πράξη που θα εκδοθεί δυνάμει των εν λόγω προτάσεων και η οποία μπορεί να έχει αντίκτυπο στην επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Βρυξέλλες, 3 Μαΐου 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων