

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Shrnutí stanoviska evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nového nařízení o Vízovém informačním systému

(Úplné znění tohoto stanoviska je k dispozici v angličtině, francouzštině a němčině na internetových stránkách evropského inspektora ochrany údajů na adrese www.edps.europa.eu)

(2019/C 50/06)

S cílem posílit bezpečnost a zlepšit správu vnějších hranic EU přijala Komise návrh, který by zmodernizoval Vízový informační systém („VIS“), centralizovanou databázi EU, jež obsahuje informace o osobách podávajících žádosti o schengenské vízum.

Návrh zejména stanoví a) snížení věkové hranice pro snímání otisků prstů u dětských žadatelů o vízum z 12 na 6 let věku, b) centralizaci údajů na úrovni EU, které se týkají všech držitelů dlouhodobých víz a povolení k pobytu, a c) křížovou kontrolu žádostí o vízum s jinými informačními systémy EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že biometrické údaje, jako např. otisky prstů, jsou velmi citlivé. Jejich shromažďování a používání musí být před rozhodnutím o jejich uchování v databázi, kde budou zpracovávány osobní údaje týkající se velkého počtu osob, podrobena důkladné analýze zaměřené na nezbytnost tohoto kroku. Ještě větší důležitosti tato otázka nabývá v případech otisků prstů dětí, které jsou mimořádně zranitelnými členy naší společnosti, a tudíž vyžadují zvláštní ochranu.

Evropský inspektor ochrany údajů uznává, že posílení prevence a boje proti zneužívání práv dětí, jako např. obchodování s lidmi, je nanejvýš důležité. Uvedl však, že stále není jasné, zda a v jakém rozsahu je obchodování s dětmi zapříčiněno nebo umocňováno chybným určením nebo neurčením totožnosti dětí, které vstupují na území EU na základě víza. Budou-li předloženy další materiály na podporu tohoto tvrzení, zdůrazňuje evropský inspektor ochrany údajů nutnost zajistit, aby otisky prstů dětí byly používány jen tehdy, pokud je to v nejlepším zájmu dítěte. V návrhu by navíc měly být obsaženy vhodné záruky.

Evropský inspektor ochrany údajů dále uvádí, že začleněním údajů o všech držitelích dlouhodobých víz a povolení k pobytu do VIS by návrh zahrnoval jedinou kategorii příslušníků třetích zemí, která v současnosti není pokryta žádnými rozsáhlými informačními systémy EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V souvislosti s navrhovanou interoperabilitou rozsáhlých informačních systémů EU by návrh přispěl ke zřízení centralizované sítě na úrovni EU poskytující přístup ke značnému objemu informací o všech příslušnících třetích zemí, kteří překročili hranice EU nebo kteří zvažují tyto hranice překročit (tj. o milionech lidí). Uvedl, že existují dva cíle centralizace dat ohledně dlouhodobých víz a povolení k pobytu: a) ověřit pravost dokumentu a legitimního vztahu s jeho držitelem a b) usnadnit výměnu informací o jednotlivcích, jejichž žádost o vízum byla z bezpečnostních důvodů zamítnuta. V této souvislosti se domnívá, že by měla být podrobněji prozkoumána harmonizace bezpečnostních dokumentů a že by údaje uchovávané ve VIS měly být omezeny na jednotlivce, jejichž dlouhodobá víza nebo povolení k pobytu byla z bezpečnostních důvodů zamítnuta.

Závěrem návrh upravuje porovnávání údajů uchovávaných ve VIS s údaji uchovávanými v jiných systémech, které byly dosud vytvořeny a používány pro jiné účely, než je migrace. Zejména by byly porovnávány údaje o žadatelích o vízum s údaji, které se shromažďují a uchovávají pro účely policejní a soudní spolupráce. V souladu s těmito obavami ohledně rostoucího trendu stírání hranic mezi řízením migrace a bojem proti trestné činnosti a terorismu evropský inspektor ochrany údajů konstatuje, že návrh jasně neurčuje, jak a v jakém rozsahu by měly být policejní a soudní informace zohledňovány v procesu rozhodování o vydání víza. Doporučuje v návrhu vysvětlit účel porovnávání údajů VIS s policejními a soudními informacemi, ale i postup a podmínky uplatňované s ohledem na výsledek tohoto porovnání. Dále doporučuje v návrhu zajistit, aby měly vízové orgány přístup jen k policejním a soudním informacím, které jsou legálně součástí procesu rozhodování o vydání víza.

1. ÚVOD

1.1. Souvislosti

1. Dne 6. dubna 2016 přijala Komise sdělení *Silnější a inteligentnější informační systémy pro hranice a bezpečnost* ⁽¹⁾ s cílem zahájit diskusi o nedostacích ve fungování stávajících systémů pro správu hranic a vnitřní bezpečnost v Evropské unii s cílem optimalizovat jejich výkonnost.
2. Dne 17. června 2016 zřídila Komise expertní skupinu na vysoké úrovni pro informační systémy a interoperabilitu („expertní skupina“), kterou tvoří odborníci na oblasti informačních systémů a interoperability jmenovaní členskými státy, zeměmi přidruženými k Schengenu a agenturami a orgány EU. Cílem této expertní skupiny bylo přispět k celkové strategické vizi, jak zaručit účinnější a efektivnější správu a používání údajů pro správu hranic i bezpečnost, a to v plném souladu se základními právy, a identifikovat řešení pro zavedení zlepšení. ⁽²⁾
3. Expertní skupina předložila svá doporučení ve své závěrečné zprávě v květnu 2017 ⁽³⁾. Pokud jde o VIS, uvedla expertní skupina několik doporučení, mimo jiné:
 - rozšířit oblast působnosti VIS na uchovávání dlouhodobých víz a povolení k pobytu,
 - zlepšit přístup donucovacích orgánů při současném dodržování nejvyšších standardů ochrany údajů,
 - zlepšit kvalitu údajů v systému, zejména kvalitu zobrazení obličeje, aby bylo umožněno multimodální vyhledávání s použitím biometrických údajů,
 - snížit věkovou hranici pro snímání otisků prstů u dětí s cílem reagovat na obavy ohledně obchodování s lidmi, které se týká dětí a jejich únosů, a nelegální migrace zahrnující nezletilé osoby,
 - zlepšit kapacitu VIS, pokud jde o vytváření statistik a zpráv relevantních pro migrační trendy a jevy. ⁽⁴⁾
4. Dne 17. srpna 2017 zahájila Komise veřejnou konzultaci ke snižování věkové hranice pro snímání otisků prstů u dětí ve vízovém procesu z 12 na 6 let věku ⁽⁵⁾. Dne 17. listopadu 2017 zahájila Komise další veřejnou konzultaci k rozšíření oblasti působnosti Vízového informačního systému („VIS“) tak, aby obsahoval údaje o dlouhodobých vízech a povoleních k pobytu ⁽⁶⁾. Evropský inspektor ochrany údajů se účastnil obou veřejných konzultací a vydal dvě stanoviska. ⁽⁷⁾
5. Dne 15. května 2018 zveřejnila Komise návrh (dále „návrh“) nařízení Evropského parlamentu a Rady o změně:
 - nařízení (ES) č. 767/2008 („nařízení o VIS“),
 - nařízení (ES) č. 810/2009 („vízový kodex“),
 - nařízení (EU) č. 2017/2226 („nařízení o systému vstupu/výstupu“),
 - nařízení (EU) č. 2016/399 („Schengenský hraniční kodex“),

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en

⁽²⁾ Rozhodnutí Komise C (2016) 3780 final ze dne 17. června 2016 o zřízení expertní skupiny na vysoké úrovni pro informační systémy a interoperabilitu.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>.

⁽⁴⁾ Tamtéž, s. 19.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en.

⁽⁷⁾ Reakce evropského inspektora ochrany údajů na veřejnou konzultaci k rozšíření oblasti působnosti Vízového informačního systému („VIZ“) tak, aby obsahoval údaje o dlouhodobých vízech a povoleních k pobytu, k dispozici na adrese https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf a formální připomínky evropského inspektora ochrany údajů v reakci na veřejnou konzultaci Komise ke snížení věkové hranice pro snímání otisků prstů u dětí ve vízovém postupu z 12 na 6 let věku, k dispozici na adrese https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf.

- nařízení XX/2018 (nařízení o interoperabilitě),
 - a rozhodnutí 2004/512/ES („rozhodnutí o VIS“),
 - a o zrušení rozhodnutí Rady 2008/633/SVV („rozhodnutí o přístupu ze strany donucovacích orgánů“).
6. Evropský inspektor ochrany údajů byl vyzván, aby přispěl do dvou veřejných konzultací zahájených Komisí (viz bod 4). Vzhledem k tomu, že se návrh ve velké míře opírá o zpracování osobních údajů, táže se, proč jej Komise neformálně nebo formálně nekonzultovala.

1.2. Cíle návrhů

7. Cílem návrhu je zlepšit bezpečnost v rámci Unie a jejích hranic a usnadnit řízení vnějších schengenských hranic. Návrh se zaměřuje zejména na zlepšení zpracování žádostí o víza, rozšíření použití VIS na nové kategorie údajů, plné využívání nástrojů interoperability, zlepšování kvality údajů a zdokonalování systému VIS.
8. Z tohoto důvodu zavádí návrh možnosti:
- začlenit dlouhodobá víza a povolení k pobytu do VIS s cílem:
 - ověřit pravost a platnost dokumentu a legitimního vztahu s držitelem,
 - usnadnit výměnu informací mezi členskými státy, která jim umožní ověřit, zda není osoba hrozbou pro bezpečnost členských států předtím, než se osoba dostane na vnější hranici,
 - snížit hranici pro snímání otisků prstů u dětských žadatelů o krátkodobé vízum z 12 na 6 let věku, aby bylo možné ověřit totožnost dítěte majícího vízum na hranici, a přispívat k boji proti obchodování s lidmi,
 - kontrolovat veškeré žádosti o víza zaznamenané ve VIS se všemi ostatními informačními systémy EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva s využitím interoperability pro zvýšení bezpečnostních kontrol,
 - uchovávat kopii strany s biometrickými údaji z cestovního dokladu žadatelů ve VIS jako doklad umožňující podporu procesu vracení nelegálních migrantů do jejich zemí původu v případě ztráty cestovních dokladů,
 - používat otisky prstů uchovávané ve VIS pro pořízení záznamu o pohřešovaných osobách do Schengenského informačního systému (SIS).
9. Toto stanovisko se zaměřuje na záležitosti, které mají dopad na základní práva jednotlivců na ochranu údajů. Evropský inspektor ochrany údajů uvádí, že stanovisko k revidovanému Vízovému informačnímu systému a jeho dopadům na základní práva vydala rovněž Agentura pro základní práva.⁽⁸⁾
10. Za účelem zpřehlednění a zvýšení srozumitelnosti návrhu, který mění několik stávajících legislativních textů, bude v tomto stanovisku použito číslování článků v souladu s tím, jak je návrh zavádí nebo upravuje v rámci uvedených právních textů.

4. ZÁVĚRY

93. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že biometrické údaje, jako např. otisky prstů, jsou velmi citlivé. Jejich shromažďování a používání musí být před rozhodnutím o jejich uchování v databázi, kde budou zpracovávány osobní údaje týkající se velkého počtu osob, podrobena důkladné analýze zaměřené na nezbytnost tohoto kroku. Ještě větší důležitosti tato otázka nabývá v případě otisků prstů dětí, které jsou mimořádně zranitelnými členy naší společnosti, a tudíž vyžadují zvláštní ochranu.
94. Evropský inspektor ochrany údajů uznává, že posílení prevence a boje proti zneužívání práv dětí, jako např. obchodování s lidmi, je nanejvýš důležité. Uvedl však, že stále není jasné, zda a v jakém rozsahu je obchodování s dětmi zapříčiněno nebo umocňováno chybným určením nebo neurčením totožnosti dětí, které vstupují na území EU na základě víza.

⁽⁸⁾ Stanovisko k revidovanému Vízovému informačnímu systému a jeho dopadům na základní práva, 30. srpna 2018, k dispozici na: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Budou-li předloženy další materiály na podporu tohoto tvrzení, zdůrazňuje evropský inspektor ochrany údajů nutnost zajistit, aby otisky prstů dětí byly používány jen tehdy, pokud je to v nejlepším zájmu dítěte. Doporučuje proto do návrhu vložit zvláštní ustanovení o otiscích prstů u dětí, aby se omezilo jejich zpracování na tyto účely:
- ověření totožnosti dítěte v rámci postupu podávání žádosti o víza a na vnějších hranicích a
 - přispění k prevenci a boji proti zneužívání práv dětí pouze v konkrétním případě.
- Zejména s ohledem na přístup ze strany donucovacích orgánů doporučuje evropský inspektor ochrany údajů zajistit, že:
- tento přístup je nutný za účelem prevence, odhalování nebo vyšetřování případu obchodování s dětmi,
 - přístup je v konkrétním případě nezbytný,
 - předchozí vyhledávání v příslušných vnitrostátních databázích a ve specifických systémech na úrovni Unie nebylo úspěšné,
 - existují přiměřené důvody se domnívat, že konzultace VIS zásadně přispěje k prevenci, odhalování nebo vyšetřování dotčeného případu obchodování s dětmi a
 - identifikace je v nejlepším zájmu dítěte.
96. Evropský inspektor ochrany údajů uvádí, že začleněním údajů o všech držitelích dlouhodobých víz a povolení k pobytu do VIS by návrh zahrnoval jedinou kategorii příslušníků třetích zemí, která v současnosti není pokryta žádnými rozsáhlými informačními systémy EU v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V souvislosti s navrhovanou interoperabilitou rozsáhlých informačních systémů EU by návrh přispěl ke zřízení centralizované sítě na úrovni EU poskytující přístup ke značnému objemu informací o všech příslušnících třetích zemí, kteří překročili hranice EU nebo kteří zvažují tyto hranice překročit (tj. o milionech lidí). Vzhledem k existenci dvojího cíle centralizování dat ohledně dlouhodobých víz a povolení k pobytu: a) ověřit pravost dokumentu a legitimního vztahu s jeho držitelem a b) usnadnit výměnu informací o jednotlivcích, jejichž žádost o vízum byla z bezpečnostních důvodů zamítnuta, soudí evropský inspektor ochrany údajů, že by měla být podrobněji prozkoumána možnost harmonizace bezpečnostních dokumentů týkajících se dlouhodobých víz a povolení k pobytu a že by informace uchovávané ve VIS měly být omezeny na jednotlivce:
- jejichž údaje odpovídají údajům uchovávaným v jiném systému nebo existují-li pochybnosti ohledně jejich totožnosti,
 - jejichž žádost o dlouhodobé vízum nebo povolení k pobytu byla zamítnuta, neboť jsou pokládáni za osobu představující hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost nebo veřejné zdraví, nebo předložili dokumenty, které byly získány podvodně nebo byly padělané či pozměněny.
97. Pokud jde o porovnávání údajů uchovávaných ve VIS s údaji uchovávanými v jiných systémech, doporučuje evropský inspektor ochrany údajů začlenit do návrhu záruku, že by ústřednímu orgánu byly sdělovány jen informace uchovávané v ECRIS-TCN ohledně terorismu a jiných závažných trestných činů. Jediným možným způsobem, jak toho dosáhnout, je, že ústřední orgán o shodě nebude informován, ale automaticky bude zasláno oznámení příslušnému úřadu členského státu, který do systému zanesl údaje, na jejichž základě byla shoda nalezena. Příslušný úřad členského státu by poté měl případně informovat ústřední orgán. Alternativně by měla být odstraněna možnost konzultovat systém ECRIS-TCN.
98. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž doporučuje v návrhu vysvětlit účel porovnávání údajů VIS s policejními a soudními informacemi, jakož i postup a podmínky uplatňované s ohledem na výsledek tohoto porovnání. Dále se domnívá, že by měly být v návrhu objasněny typy záznamů SIS, které je třeba zohlednit v postupu vydávání víz, a doporučuje v návrhu zajistit, aby měly vízové orgány přístup jen k policejním a soudním informacím, které jsou legálně součástí procesu rozhodování o vydání víza.

99. Kromě obecných připomínek a klíčových otázek, které jsou uvedeny výše, má evropský inspektor ochrany údajů závěrem další doporučení týkající se těchto aspektů návrhů:
- kategorie údajů VIS v porovnání s údaji zaznamenanými v jiných systémech,
 - konkrétní kategorie žadatelů o víza,
 - definice ústředních orgánů,
 - použití údajů VIS pro vytvoření záznamu o pohřešovaných osobách v SIS,
 - ověření v případě nalezení shody,
 - přístup pro účely vymáhání práva,
 - statistiky,
 - použití anonymizovaných údajů pro účely testování,
 - monitorování kvality údajů,
 - dohled nad VIS.
100. Evropský inspektor ochrany údajů zůstává k dispozici a je připraven poskytnout další poradenství k návrhům, rovněž ve vztahu k jakémukoliv aktu v přenesené pravomoci nebo prováděcímu aktu přijatému na základě navrhovaných nařízení, které by mohly mít dopad na zpracování osobních údajů.

V Bruselu dne 12. prosince 2018.

Giovanni BUTTARELLI
evropský inspektor ochrany údajů
