

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee ehdotusta uudeksi asetukseksi viisumitietojärjestelmästä

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla www.edps.europa.eu)

(2019/C 50/06)

Komissio antoi turvallisuuden edistämiseksi ja EU:n ulkorajojen hallinnan parantamiseksi ehdotuksen, jonka tarkoituksena on parantaa viisumitietojärjestelmää (VIS) eli EU:n keskitettyä tietokantaa, jossa on tietoa Schengen-viisumia hakevista henkilöistä.

Ehdotus koskee erityisesti sitä, että a) sormenjälkien ottamisen ikäraja alennetaan lyhytaikaista viisumia hakevien lasten osalta 12 vuodesta kuuteen vuoteen, b) kaikkiin pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoihin liittyvät tiedot keskitetään EU:n tasolla ja c) viisumihakemuksille tehdään ristiintarkastus muiden vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen kuuluvien EU:n tietojärjestelmien avulla.

Euroopan tietosuojavaltuutettu painottaa, että sormenjälkien kaltaiset biometriset tiedot ovat erittäin arkaluonteisia. Niiden keräämisen ja käytön tarpeellisuus olisi arvioitava perusteellisesti ennen kuin päätetään niiden tallentamisesta tietokantaan, jossa käsitellään useiden henkilöiden henkilötietoja. Tarpeellisuuden arvioinnin merkitys korostuu entisestään, kun kyse on lasten sormenjäljistä, sillä lapset ovat yhteiskunnan erityisen haavoittuvassa asemassa olevia jäseniä ja tarvitsevat siksi erityissuojelua.

Euroopan tietosuojavaltuutettu tiedostaa, että on erittäin tärkeää vahvistaa ihmiskaupan kaltaisen lasten oikeuksien väärinkäytön ehkäisemistä ja torjuntaa. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että on edelleen epäselvää, luoko EU:n alueelle viisumin perusteella saapuvien lasten virheellinen tunnistaminen tai tunnistamatta jääminen mahdollisuuksia lapsikaupan harjoittamiseen tai vahvistaako se sitä. Vaikka tunnistamista koskevan väitteen tueksi annettaisiin lisätodisteita, tietosuojavaltuutettu korostaa kuitenkin, että lasten sormenjälkiä pitäisi käyttää vain, kun se on lapsen edun mukaista. Ehdotuksessa pitäisi lisäksi säätää asianmukaisista suojaustoimista.

Tietosuojavaltuutettu huomauttaa myös, että ehdotus kaikkien pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoita koskevien tietojen sisällyttämisestä viisumitietojärjestelmään koskisi niiden kolmansien maiden kansalaisten ainoaa luokkaa, jotka eivät tällä hetkellä kuulu mihinkään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen EU:n laaja-alaiseen tietojärjestelmään. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää EU:n keskitetyn verkon luomista EU:n laaja-alaisen tietojärjestelmien ehdotetun yhteentoimivuuden avulla. Siten olisi mahdollista käyttää suurta määrää tietoja, jotka koskevat kaikkia EU:n rajat ylittäneitä tai niiden ylittämistä suunnittelevia kolmansien maiden kansalaisia (eli miljoonia ihmisiä). Tietosuojavaltuutettu huomauttaa, että pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoihin liittyvien tietojen keskittämisellä on kaksi tavoitetta: a) varmistetaan, että asiakirja on aito ja että se kuuluu laillisesti haltijalleen, ja b) helpotetaan tietojen vaihtoa henkilöistä, joiden viisumihakemus on evätty turvallisuussyistä. Tämän osalta tietosuojavaltuutettu katsoo, että luotettavien asiakirjojen yhdenmukaistamista olisi tutkittava lisää ja että viisumitietojärjestelmään pitäisi tallentaa tietoja vain henkilöistä, joiden pitkäaikaiset viisumit tai oleskeluluvat on evätty turvallisuussyistä.

Ehdotuksessa säädetään myös viisumitietojärjestelmään tallennettujen tietojen vertaamisesta tietoihin, jotka on tallennettu muihin järjestelmiin, jotka on perustettu ja joita on käytetty tähän mennessä muihin tarkoituksiin kuin muuttoliikkeeseen. Viisumia hakevien henkilöiden tietoja verrattaisiin erityisesti poliisi- ja oikeusyhteistyötä varten kerättyihin ja tallennettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu on huolissaan siitä, että muuttoliikkeen hallinnan ja rikollisuuden ja terrorismin torjunnan välisiä rajoja hämärretään koko ajan enemmän. Hän huomauttaakin, että ehdotuksessa ei määritetä selkeästi, miten ja missä määrin poliisin ja oikeuslaitoksen tiedot on otettava huomioon viisumin myöntämistä koskevassa päätöksentekoprosessissa. Tietosuojavaltuutettu kehottaa kertomaan ehdotuksessa selkeästi, miksi viisumitietojärjestelmän tietoja ja poliisin ja oikeuslaitoksen tietoja verrataan ja mitä menettelyä ja vaatimuksia sovelletaan kyseisen vertailun tulokseen. Hän kehottaa myös varmistamaan ehdotuksessa, että viisumiviranomaiset saavat käyttöönsä vain ne poliisin ja oikeuslaitoksen tiedot, jotka ovat lainmukaisesti osa viisumin myöntämistä koskevaa päätöksentekomenettelyä.

1. JOHDANTO

1.1. Taustaa

1. Komissio antoi 6. huhtikuuta 2016 tiedonannon *Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi* ⁽¹⁾. Sen tarkoituksena oli käynnistää keskustelu Euroopan unionin nykyisten rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden järjestelmien toiminnasta, jotta niiden suorituskykyä voidaan parantaa.
2. Komissio perusti 17. kesäkuuta 2016 tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän, jossa oli jäsenvaltioiden, Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden sekä EU:n virastojen ja elinten nimittämiä asiantuntijoita tietojärjestelmien ja niiden yhteentoimivuuden alalta. Asiantuntijaryhmän tavoitteena oli edistää yleistä strategista näkemystä siitä, miten sekä rajavalvonnan että -turvallisuuden tietojen hallinnasta ja käytöstä tehdään tehokkaampaa ja tuloksellisempaa perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen, ja löytää ratkaisuja parannusten toteuttamiseen ⁽²⁾.
3. Asiantuntijaryhmä esitteli suosituksensa loppuraportissaan toukokuussa 2017 ⁽³⁾. Asiantuntijaryhmä antoi viisumitietojärjestelmästä useita suosituksia, muun muassa seuraavat:
 - Laajennetaan viisumitietojärjestelmän soveltamisalaa pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupa-asiakirjojen tallentamiseen.
 - Parannetaan lainvalvontaviranomaisten käyttöoikeuksia tiukimpia tietosuojavaatimuksia noudattaen.
 - Parannetaan järjestelmän tietojen laatua, erityisesti kasvokuvien laatua, jotta voidaan tehdä biometriikkaa hyödyntäviä yhdistettyjä hakuja.
 - Alennetaan sormenjälkien ottamisen ikäraja lapsilla, jotta voidaan puuttua huoliin ihmiskaupasta, johon liittyy lapsia ja lasten sieppauksia, sekä laittomaan muuttoliikkeeseen, jossa on mukana lapsia.
 - Parannetaan viisumitietojärjestelmän valmiuksia muuttoliikkeen suuntauksien ja ilmiöiden kannalta asiaankuuluvien tilastojen ja raporttien tuottamisessa. ⁽⁴⁾
4. Komissio käynnisti 17. elokuuta 2017 julkisen kuulemisen lasten sormenjälkien ottamisen ikärajan alentamisesta 12 vuodesta 6 vuoteen viisumimenettelyssä ⁽⁵⁾. Komissio käynnisti 17. marraskuuta 2017 toisen julkisen kuulemisen viisumitietojärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta kattamaan pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupa-asiakirjojen tiedot ⁽⁶⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu osallistui molempiin julkisiin kuulemisiin ja antoi kaksi lausuntoa. ⁽⁷⁾
5. Komissio julkaisi 16. toukokuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jolla muutetaan
 - asetusta (EY) N:o 767/2008 ("*VIS-asetus*"),
 - asetusta (EY) N:o 810/2009 ("*viisumisäännöstö*"),
 - asetusta (EU) 2017/2226 ("*EES-asetus*"),
 - asetusta (EU) 2016/399 ("*Schengenin rajasäännöstö*"),

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

⁽²⁾ C (2016) 3780 final, komission 17. kesäkuuta 2016 tekemä päätös tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän perustamisesta.

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

⁽⁴⁾ Ks. edellinen viite, 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⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun vastaus komission julkiseen kuulemiseen viisumitietojärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta kattamaan pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupa-asiakirjojen tiedot. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf ja Euroopan tietosuojavaltuutetun viralliset huomautukset vastaukseksi komission julkiseen kuulemiseen lasten sormenjäljen ottamisen ikärajan alentamisesta 12 vuodesta kuuteen vuoteen viisumenettelyssä, saatavilla osoitteessa https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf.

- asetusta XX/2018 (asetus yhteentoimivuudesta),
 - ja päätöstä 2004/512/EC ("VIS-päätös")
 - sekä kumotaan neuvoston päätös 2008/633/YOS ("päätös lainvalvontaviranomaisten pääsystä").
6. Euroopan tietosuojavaltuutetulta pyydettiin lausuntoa kahdesta komission käynnistämästä julkisesta kuulemisesta (katso edellä kohta 4). Koska suuri osa ehdotuksesta koskee henkilötietojen käsittelyä, tietosuojavaltuutettu ihmettelee, miksi komissio ei ole kuullut häntä siitä epävirallisesti tai virallisesti.

1.2. Ehdotusten tavoitteet

7. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa turvallisuutta unionissa ja sen rajoilla ja helpottaa Schengen-alueen ulkoraajojen valvontaa. Ehdotuksen tarkoituksena on erityisesti parantaa viisumien käsittelyä, laajentaa viisumitietojärjestelmän käyttöä uusiin tietoluokkiin, hyödyntää täysimääräisesti yhteentoimivuuden välineitä, parantaa tietojen laadua ja parantaa viisumitietojärjestelmää.
8. Tätä varten ehdotuksessa otetaan käyttöön mahdollisuudet
- sisällyttää pitkäaikaiset viisumit ja oleskeluluvat viisumitietojärjestelmään, jotta voidaan
 - varmistaa asiakirjan aitous ja voimassaolo ja laillinen kuuluminen haltijalle
 - helpottaa tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä siten, että nämä voivat tarkistaa, onko henkilö uhka jäsenvaltioiden turvallisuudelle, ennen kuin henkilö saapuu ulkorajalle tai silloin, kun tämä on ulkorajalla
 - alentaa lasten sormenjälkien ottamisen ikärajaa lyhytaikaista viisumia varten 12 vuodesta kuuteen vuoteen, jotta rajalla voitaisiin varmistaa viisumia hallussaan pitävän lapsen henkilöllisyys ja tukea ihmiskaupan torjuntaa
 - tarkistaa kaikki viisumitietojärjestelmään kirjatut viisumihakemukset kaikkien muiden vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen EU:n tietojärjestelmien perusteella hyödyntämällä niiden yhteentoimivuutta turvallisuustarkastusten lisäämiseksi
 - tallentaa hakijoiden matkustusasiakirjojen biometristen tietojen sivusta jäljennös viisumitietojärjestelmään todisteeksi prosessiin, jossa laittomia siirtolaisia palautetaan alkuperämaihinsa, mikäli matkustusasiakirjoja puuttuu
 - käyttää viisumitietojärjestelmään tallennettuja sormenjälkiä kadonneita henkilöitä koskevien ilmoitusten antamisessa Schengenin tietojärjestelmässä.
9. Tässä lausunnossa keskitytään kysymyksiin, jotka vaikuttavat ihmisten tietosuojaa koskeviin perusoikeuksiin. Euroopan tietosuojavaltuutettu huomauttaa, että myös perusoikeusvirasto on antanut lausunnon tarkistetusta viisumitietojärjestelmästä ja sen vaikutuksista perusoikeuksiin⁽⁸⁾.
10. Useita voimassa olevia säädöksiä muuttavan ehdotuksen lukemisen ja ymmärtämisen helpottamiseksi tässä lausunnossa numeroidaan artikkelit sellaisina kuin niitä otetaan ehdotuksella käyttöön tai muutetaan voimassa olevissa säädöksissä.

4. PÄÄTELMÄT

93. Euroopan tietosuojavaltuutettu painottaa, että sormenjälkien kaltaiset biometriset tiedot ovat erittäin arkaluonteisia. Niiden keräämisen ja käytön tarpeellisuus olisi arvioitava perusteellisesti ennen kuin päätetään niiden tallentamisesta tietokantaan, jossa käsitellään useiden henkilöiden henkilötietoja. Tarpeellisuuden arvioinnin merkitys korostuu entisestään, kun kyse on lasten sormenjäljistä, sillä lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia yhteiskunnan jäseniä ja tarvitsevat siksi erityisuujuelua.
94. Euroopan tietosuojavaltuutettu tietää, että on erittäin tärkeää vahvistaa lasten oikeuksien väärinkäytön (kuten ihmiskaupan) ehkäisemistä ja torjuntaa. Tietosuojavaltuutettu huomauttaa kuitenkin, että on edelleen epäselvää, luoko EU:n alueelle viisumin nojalla saapuvien lasten virheellinen tunnistaminen tai näiden tunnistamatta jääminen mahdollisuuksia lapsikaupan harjoittamiseen tai vahvistaako se sitä ja missä määrin se niihin vaikuttaa.

⁽⁸⁾ Perusoikeusviraston lausunto tarkistetusta viisumitietojärjestelmästä ja sen vaikutuksista perusoikeuksiin, 30. elokuuta 2018, saatavilla osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Vaikka tunnistamista koskevan väitteen tueksi annettaisiin lisätodisteita, tietosuojavaltuutettu korostaa, että lasten sormenjalkia pitäisi käyttää vain, kun se on lapsen edun mukaista. Tietosuojavaltuutettu kehottaa siksi ottamaan ehdotuksessa käyttöön lasten sormenjalkia koskevan nimenomaisen säännöksen, jolla sormenjalkien käsittely rajoitetaan siihen, että
- todennetaan lapsen henkilöllisyys viisumihakemusprosessissa ja ulkorajoilla ja
 - edistetään lasten oikeuksien väärinkäytön ehkäisyä ja torjuntaa vain nimenomaisessa tapauksessa.
- Erityisesti lainvalvontaviranomaisten tietoihin pääsyn osalta tietosuojavaltuutettu kehottaa varmistamaan, että
- kyseisen pääsyn on oltava tarpeellinen lapsikauppatapausten ehkäisyssä, havaitsemisessa tai tutkimisessa
 - pääsy on tarpeellinen nimenomaisessa tapauksessa
 - aiempi haku asiaankuuluvissa kansallisissa tietokannoissa ja unionin tason erityisissä järjestelmissä ei ole tuottanut tuloksia
 - on kohtuullisia perusteita katsoa, että haun tekeminen viisumitietojärjestelmästä edistää huomattavasti lapsikaupan ehkäisyä, havaitsemista tai tutkimista kyseessä olevassa tapauksessa ja
 - tunnistaminen on lapsen edun mukaista.
96. Tietosuojavaltuutettu huomauttaa, että ehdotus kaikkien pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoita koskevien tietojen sisällyttämisestä viisumitietojärjestelmään koskisi niiden kolmansien maiden kansalaisten ainoaa luokkaa, jotka eivät tällä hetkellä kuulu mihinkään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen EU:n laaja-alaiseen tietojärjestelmään. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää EU:n keskitetyn verkon luomista EU:n laaja-alaisen tietojärjestelmien ehdotetun yhteentoimivuuden avulla. Siten olisi mahdollista käyttää suurta määrää tietoja, jotka koskevat kaikkia EU:n rajat ylittäneitä tai niiden ylittämistä suunnittelevia kolmansien maiden kansalaisia (eli miljoonia ihmisiä). Pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien haltijoihin liittyvien tietojen keskittämisellä on kaksi tavoitetta: a) varmistetaan, että asiakirja on aito ja että se kuuluu laillisesti haltijalleen, ja b) helpotetaan tietojen vaihtoa henkilöistä, joiden viisumihakemus on evätty turvallisuussyistä. Siksi tietosuojavaltuutettu katsoo, että vaihtoehtoa pitkäaikaisiin viisumeihin ja oleskelulupiin liittyvien turvallisten asiakirjojen yhdenmukaistamisesta olisi tutkittava lisää ja että viisumitietojärjestelmään pitäisi tallentaa tietoja vain henkilöistä,
- joiden tiedot vastaavat toiseen järjestelmään tallennettuja tietoja tai joiden henkilöllisyydestä on epäilyksiä
 - joiden hakemus pitkäaikaisesta viisumista tai oleskeluluvasta on evätty, koska heidän katsotaan muodostavan uhan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle, tai jotka ovat esittäneet asiakirjoja, jotka on hankittu petoksella tai jotka on väärennetty tai joita on peukaloitu.
97. Viisumitietojärjestelmään tallennettujen tietojen ja muihin järjestelmiin tallennettujen tietojen vertailun osalta Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa sisällyttämään ehdotukseen takuut siitä, että vain ECRIS-TCN-järjestelmään terrorismirikoksista ja muista vakavista rikoksista tallennetut tiedot välitetään keskusviranomaiselle. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että keskusviranomaiselle ei tiedoteta osumasta, vaan ilmoitus lähetetään automaattisesti sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka antoi osuman käynnistäneet tiedot. Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tiedottaisi sitten tarvittaessa keskusviranomaiselle. Vaihtoehtoisesti voidaan poistaa mahdollisuus tehdä haku ECRIS-TCN-järjestelmään.
98. Tietosuojavaltuutettu kehottaa myös kertomaan ehdotuksessa selkeästi, miksi viisumitietojärjestelmän tietoja ja Europolin tietoja verrataan ja mitä menettelyä ja ehtoja sovelletaan kyseisen vertailun tulokseen. Tietosuojavaltuutettu katsoo myös, että ehdotusta olisi selkeytettävä sen osalta, mitkä SIS-kuulutusten tyypit otetaan huomioon viisumien myöntämisenmenettelyssä, ja kehottaa varmistamaan ehdotuksessa, että vain viisumien myöntämiseen liittyvään päätöksentekoprosessiin lain mukaisesti kuuluvista kuulutuksista olisi mahdollista saada osuma, jonka viisumiviranomaiset saisivat tietoonsa.

99. Edellä esitettyjen yleisten huomioiden ja keskeisten kysymysten lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa myös suosituksia, jotka koskevat ehdotusten seuraavia osa-alueita:
- viisumitietojärjestelmän niiden tietojen luokat, joita verrataan muihin järjestelmiin tallennettuihin tietoihin
 - viisumihakijoiden erityisluokat
 - keskusviranomaisten määritelmä
 - viisumitietojärjestelmän käyttö SIS-kuulutusten tekemiseksi kadonneista henkilöistä
 - osuman todennukset
 - tietoihin pääsy lainvalvonnallisissa tarkoituksissa
 - tilastot
 - anonymisoitujen tietojen käyttö testausta varten
 - tietojen laatua koskeva seuranta
 - viisumitietojärjestelmän valvonta.
100. Euroopan tietosuojavaltuutettu voi edelleen antaa ehdotuksia koskevaa neuvontaa myös ehdotettujen asetusten nojalla annettavan sellaisen delegoidun säädöksen tai täytäntöönpanosäädöksen laatimiseen liittyen, joka voi vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn.

Bryssel 12. joulukuuta 2018.

Giovanni BUTTARELLI
Euroopan tietosuojavaltuutettu
