

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Povzetek mnenja evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu nove uredbe o vizumskem informacijskem sistemu

(Celotno besedilo tega mnenja je na voljo v angleščini, francoščini in nemščini na spletišču evropskega nadzornika za varstvo podatkov (v nadaljnjem besedilu: ENVP) www.edps.europa.eu.)

(2019/C 50/06)

Da bi Komisija okrepila varnost in izboljšala upravljanje zunanjih meja EU, je sprejela predlog, ki bi nadgradil vizumski informacijski sistem (VIS) in centralizirano podatkovno zbirko EU, ki vsebuje informacije o osebah, ki zaprosijo za schengenski vizum.

Predlog zlasti določa: (a) znižanje starostne meje za odvzem prstnih odtisov otrok, ki so prosilci za vizum za kratkoročno bivanje, z dvanajst na šest let, (b) centralizacijo podatkov na ravni EU v zvezi z vsemi imetniki vizumov za dolgoročno bivanje in dovoljenj za prebivanje ter (c) navzkrižno preverjanje vlog za izdajo vizuma v drugih informacijskih sistemih EU na območju svobode, varnosti in pravice.

ENVP poudarja, da so biometrični podatki, kot so prstni odtisi, zelo občutljivi. Pri zbiranju in uporabi teh podatkov bi morala biti opravljena stroga analiza nujnosti, preden se sprejme odločitev o njihovi hrambi v podatkovni zbirki, v kateri bodo obdelani osebni podatki velikega števila oseb. To je še bolj težavno, kadar gre za prstne odtise otrok, ki so še posebno ranljivi člani naše družbe, in je zato zanje potrebna posebna zaščita.

ENVP se strinja, da sta krepitev preprečevanja kršenja otrokovih pravic, kot je trgovina z ljudmi, in krepitev boja proti temu izjemnega pomena. Kljub temu ugotavlja, da še vedno ni jasno, ali oziroma koliko trgovina z otroki izvira iz napačne identifikacije ali neidentifikacije otrok, ki vstopajo na ozemlje EU na podlagi vizuma, oziroma je zaradi napačne identifikacije ali neidentifikacije teh otrok še bolj razširjena. Če bodo v podporo tej trditvi zagotovljeni dodatni elementi, ENVP poudarja, da je pomembno zagotoviti, da se prstni odtisi otrok uporabijo le, kadar je to v največjo korist otroka. Ob tem bi bilo treba v predlog vključiti ustrezne zaščitne ukrepe.

Poleg tega ENVP ugotavlja, da bi predlog – z vključitvijo podatkov o vseh imetnikih vizumov za dolgoročno bivanje in dovoljenj za prebivanje v sistem VIS – zajemal edino kategorijo državljanov tretjih držav, ki trenutno niso zajeti v nobenem od obsežnih sistemov EU na območju svobode, varnosti in pravice. V okviru predlagane interoperabilnosti obsežnih sistemov EU bi tako prispeval k vzpostavitvi centralizirane mreže EU, ki bi omogočila dostop do veliko informacij o vseh državljanih tretjih držav (na primer o več milijonih ljudi), ki so prečkali meje EU ali razmišljajo o tem. ENVP ugotavlja, da obstajata dva cilja centralizacije podatkov v zvezi z vizumi za dolgoročno bivanje in dovoljenji za prebivanje: (a) preveriti verodostojnost dokumenta in upravičenost njegovega imetnika do tega dokumenta in (b) olajšati izmenjavo informacij o posameznikih, katerih vloga za izdajo vizuma je bila zavrnjena iz varnostnih razlogov. V zvezi s tem meni, da bi bilo treba dodatno proučiti uskladitev zaščitnih dokumentov in da bi morali biti podatki, shranjeni v sistemu VIS, omejeni na osebe, katerih vizum za dolgoročno bivanje ali dovoljenje za prebivanje je bil zavrnjen iz varnostnih razlogov.

Ne nazadnje predlog določa tudi primerjavo podatkov, shranjenih v sistemu VIS, s podatki, shranjenimi v drugih sistemih, ki so bili vzpostavljeni in so se uporabljali za namene, ki niso povezani z migracijami. Zlasti bi se podatki prosilcev za izdajo vizuma primerjali s podatki, ki so bili zbrani in shranjeni za namene policijskega in pravosodnega sodelovanja. ENVP v skladu s svojimi pomisleki o naraščajoči težnji zabrisanih meja med upravljanjem migracij ter bojem proti kriminalu in terorizmu ugotavlja, da predlog ne določa jasno, kako in v kakšnem obsegu je treba pri odločanju o izdaji vizumov upoštevati policijske in pravosodne informacije. Zato priporoča, naj se v predlogu pojasni namen primerjave podatkov sistema VIS s policijskimi in pravosodnimi informacijami, ob tem naj se pojasnijo tudi postopki in zahteve, ki se uporabljajo v zvezi z rezultatom take primerjave. Priporoča še, naj se v predlogu zagotovi, da bodo organi, pristojni za izdajo vizumov, imeli dostop samo do policijskih in pravosodnih informacij, ki so pravno del postopka odločanja o izdaji vizumov.

1. UVOD

1.1. Ozadje

1. Komisija je 6. aprila 2016 sprejela sporočilo *Trdnejši in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost* ⁽¹⁾, da bi začela razpravo o pomanjkljivostih v zvezi s funkcionalnostmi obstoječih informacijskih sistemov za upravljanje meja in notranjo varnost v Evropski uniji, da bi izboljšala njihovo učinkovitost.
2. Dne 17. junija 2016 je Komisija ustanovila strokovno skupino na visoki ravni za informacijske sisteme in interoperabilnost, to sestavljajo strokovnjaki na področju informacijskih sistemov in interoperabilnosti, ki so jih imenovala države članice, pridružene schengenske države ter agencije in organi EU. Cilj te strokovne skupine je bil prispevati k splošni strateški viziji o tem, kako izboljšati učinkovitost in uspešnost upravljanja in uporabe podatkov za upravljanje meja in varnost ter pri tem v celoti spoštovati temeljne pravice, eden od ciljev je bil tudi poiskati rešitve za uvedbo izboljšav ⁽²⁾.
3. Strokovna skupina je priporočila navedla v svojem končnem poročilu iz maja 2017 ⁽³⁾. V zvezi s sistemom VIS je predlagala številna priporočila, med drugim:
 - razširiti področje uporabe sistema VIS, da se shranijo vizumi za dolgoročno bivanje in dokumenti za prebivanje,
 - izboljšati dostop organov kazenskega pregona ob sočasnem spoštovanju najvišjih standardov varstva podatkov,
 - izboljšati kakovost podatkov v sistemu, zlasti kakovost podob obraza, da se omogoči multimodalno iskanje z uporabo biometričnih podatkov,
 - znižati starostno mejo za odvzem prstnih odtisov otrok kot odziv na pomisleke v zvezi s trgovino z ljudmi, ki vključuje otroke in ugrabitve otrok, in nedovoljenimi migracijami, ki vključujejo mladoletnike,
 - izboljšati zmožljivost sistema VIS v smislu priprave statističnih podatkov in poročil, pomembnih za migracijske trende in pojave ⁽⁴⁾.
4. Komisija je 17. avgusta 2017 začela javno posvetovanje o znižanju starostne meje za odvzem prstnih odtisov otrok v vizumskem postopku z dvanajst na šest let ⁽⁵⁾. Dne 17. novembra 2017 pa je začela še eno javno posvetovanje, in sicer o razširitvi področja uporabe vizumskega informacijskega sistema (VIS), da bi ta vključeval podatke o vizumih za dolgoročno bivanje in dokumentih za prebivanje ⁽⁶⁾. ENVP je sodeloval pri obeh javnih posvetovanjih in objavil dve izjavi ⁽⁷⁾.
5. Komisija je 15. maja 2018 objavila predlog (v nadaljnjem besedilu: predlog) uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi:
 - Uredbe (ES) št. 767/2008 (uredba o VIS),
 - Uredbe (ES) št. 810/2009 (vizumski zakonik),
 - Uredbe (EU) 2017/2226 (uredba o SVI),
 - Uredbe (EU) 2016/399 (zakonik o schengenskih mejah),

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0205&qid=1546443847124&from=SL>.

⁽²⁾ C(2016) 3780 final, Sklep Komisije z dne 17. junija 2016 o ustanovitvi strokovne skupine na visoki ravni za informacijske sisteme in interoperabilnost.

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

⁽⁴⁾ Prav tam, str. 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⁾ Odgovor ENVP na javno posvetovanje Komisije o razširitvi področja uporabe vizumskega informacijskega sistema (VIS), da bi ta vključeval podatke o vizumih za dolgoročno bivanje in dokumentih za prebivanje je na voljo na spletnem naslovu: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf, formalne pripombe ENVP v odgovor na javno posvetovanje Komisije o znižanju starostne meje za odvzem prstnih odtisov otrok v vizumskem postopku z dvanajst na šest let pa so na voljo na spletnem naslovu: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf.

- Uredbe XX/2018 (uredba o interoperabilnosti)
 - in Odločbe Sveta 2004/512/ES (odločba o VIS)
 - ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2008/633/PNZ (sklep o dostopu organov kazenskega pregona).
6. ENVP je bil povabljen, naj sodeluje na obeh javnih posvetovanjih, ki ju je začela Komisija (glej zgornjo točko 4). Ker se predlog tesno nanaša na obdelavo osebnih podatkov, se sprašuje, zakaj se Komisija ni o tem, neformalno ali formalno, posvetovala z njim.

1.2. Cilja predloga

7. Cilja predloga sta izboljšati varnost v Uniji in na njenih mejah ter olajšati upravljanje schengenskih zunanjih meja. Predlog zlasti želi izboljšati obravnavo vlog za izdajo vizumov, razširiti uporabo sistema VIS za nove kategorije podatkov, v celoti izkoristiti instrumente interoperabilnosti, izboljšati kakovost podatkov in izpopolniti sistem VIS.
8. V ta namen uvaja možnosti za:
- vključitev vizumov za dolgoročno bivanje in dovoljenj za prebivanje v sistem VIS, da se:
 - preverijo pristnost in veljavnost dokumenta ter upravičenost imetnika do tega dokumenta,
 - olajša izmenjava informacij med državami članicami, s čimer je omogočeno preverjanje, da oseba ne ogroža varnosti držav članic, preden doseže zunanjo mejo ali ko jo doseže,
 - znižanje starostne meje za odvzem prstnih odtisov otrok, ki so prosilci za vizum za kratkoročno bivanje, z dvanajst na šest let, da se preveri identiteta otroka imetnika vizuma na meji in se prispeva k boju proti trgovini z ljudmi,
 - vse vloge za izdajo vizumov, evidentirane v sistemu VIS, preverijo s podatki iz vseh drugih informacijskih sistemov EU na območju svobode, varnosti in pravice, in sicer z uporabo interoperabilnosti za povečanje varnostnih kontrol,
 - kopija biografske strani prosilčeve potne listine shrani v sistemu VIS kot dokaz v podporo postopku vračanja migrantov brez urejenega statusa v njihove države izvora, kadar ni potnih listin,
 - prstni odtisi, shranjeni v sistemu VIS, uporabijo za vnos opozoril v zvezi s pogrešanimi osebami v schengenski informacijski sistem (SIS).
9. To mnenje obravnava zlasti vprašanja, ki vplivajo na temeljno pravico posameznika do varstva podatkov. ENVP ugotavlja, da je tudi Agencija za temeljne pravice izdala mnenje o prenovljenem vizumskem informacijskem sistemu in njegovih posledicah za temeljne pravice⁽⁶⁾.
10. Za lažje branje in razumevanje predloga, s katerim se spreminja več obstoječih zakonodajnih besedil, bodo v tem mnenju členi številčeni enako, kakor je bilo uvedeno ali spremenjeno s predlogom v zvezi z obstoječimi pravnimi besedili.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

93. ENVP poudarja, da so biometrični podatki, kot so prstni odtisi, zelo občutljivi. Pri zbiranju in uporabi teh podatkov bi morala biti opravljena temeljita analiza nujnosti, preden se sprejme odločitev o njihovi hrambi v podatkovni zbirki, v kateri bodo obdelani osebni podatki velikega števila oseb. To je še bolj težavno, kadar gre za prstne odtise otrok, ki so še posebno ranljivi člani naše družbe, in je zato zanje potrebna posebna zaščita.
94. ENVP se strinja, da sta krepitev preprečevanja kršenja otrokovih pravic, kot je trgovina z ljudmi, in krepitev boja proti temu izjemnega pomena. Kljub temu ugotavlja, da še vedno ni jasno, ali oziroma koliko trgovina z otroki izvira iz napačne identifikacije ali neidentifikacije otrok, ki vstopajo na ozemlje EU na podlagi vizuma, oziroma je zaradi napačne identifikacije ali neidentifikacije teh otrok še bolj razširjena.

⁽⁶⁾ Mnenje Agencije za temeljne pravice o prenovljenem vizumskem informacijskem sistemu in njegovih posledicah za temeljne pravice, 30. avgust 2018, na voljo na spletnem naslovu: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Če bodo v podporo tej trditvi zagotovljeni dodatni elementi, ENVP poudarja, da je pomembno zagotoviti, da bodo prstni odtisi otrok uporabljani le, kadar je to v največjo korist otroka v zadevnem primeru. Zato priporoča, naj se v predlogu uvede posebna določba o prstnih odtisih otrok, da bi njihovo obdelavo omejili na:

- preverjanje identitete otroka v postopku za izdajo vizuma in na zunanjih mejah ter
- prispevanje k preprečevanju kršenja otrokovih pravic in boju proti temu le v zadevnem primeru.

ENVP v zvezi z dostopom organov kazenskega pregona zlasti priporoča, naj se zagotovi, da:

- mora biti tak dostop potreben zaradi preprečevanja, odkrivanja ali preiskovanja primera trgovine z otroki,
 - je dostop nujen v točno določenem primeru,
 - predhodno iskanje v ustreznih nacionalnih podatkovnih zbirkah in posebnih sistemih na ravni Unije ni bilo uspešno,
 - so utemeljeni razlogi za mnenje, da bodo podatki iz sistema VIS močno prispevali k preprečevanju, odkrivanju ali preiskovanju zadevnega primera trgovine z otroki, in
 - je identifikacija najbolj koristna za otroka.
96. ENVP ugotavlja, da bi predlog – z vključitvijo podatkov o vseh imetnikih vizumov za dolgoročno bivanje in dovoljenj za prebivanje v sistem VIS – zajemal edino kategorijo državljanov tretjih držav, ki trenutno niso zajeti v nobenem od obsežnih sistemov EU na območju svobode, varnosti in pravice. V okviru predlagane interoperabilnosti obsežnih sistemov EU bi tako prispeval k vzpostavitvi centralizirane mreže EU, ki bi omogočila dostop do veliko informacij o vseh državljanih tretjih držav (na primer o več milijonih ljudi), ki so prečkali meje EU ali razmišljajo o tem. Ker centralizacija podatkov v zvezi z vizumi za dolgoročno bivanje in dovoljenji za prebivanje temelji na dveh ciljih, tj. (a) preveriti verodostojnost dokumenta in upravičenost njegovega imetnika do tega dokumenta in (b) olajšati izmenjavo informacij o posameznikih, katerih vloga za izdajo vizuma je bila zavrnjena iz varnostnih razlogov, ENVP meni, da bi bilo treba dodatno proučiti možnost uskladitve zaščitenih dokumentov v zvezi z vizumi za dolgoročno bivanje in dovoljenji za prebivanje in da bi morali biti podatki, shranjeni v sistemu VIS, omejeni na osebe:
- katerih podatki ustrezajo podatkom, shranjenim v drugem sistemu, ali kadar ostajajo dvomi o njihovi identiteti,
 - katerih vloga za izdajo vizuma za dolgoročno bivanje ali dovoljenje za prebivanje je bila zavrnjena, ker se zanje šteje, da pomenijo grožnjo javnemu redu, notranji varnosti ali javnemu zdravju oziroma ker so predložili dokumente, ki so bili pridobljeni na nepošten način oziroma so bili ponarejeni ali prirejeni.
97. Kar zadeva primerjavo podatkov, shranjenih v sistemu VIS, s podatki, shranjenimi v drugih sistemih, ENVP priporoča, naj se v predlog vključijo jamstva, da se centralnemu organu sporočijo samo informacije, shranjene v sistemu ECRIS-TCN, ki se nanašajo na teroristična in druga huda kazniva dejanja. En možen način za doseg tega bi lahko bil, da centralni organ ne bi bil obveščen o zadetku, ampak bi se pristojnemu organu države članice, ki je vnesel podatke, na podlagi katerih je bil najden zadetek, samodejno poslalo uradno obvestilo. Pristojni organ države članice bi nato, če je to ustrezno, obvestil centralni organ. V nasprotnem primeru bi bilo treba možnost za poizvedovanje v sistemu ECRIS-TCN črtati.
98. ENVP priporoča še, naj se v predlogu pojasni namen primerjave podatkov sistema VIS z Europolovimi podatki, ob tem naj se pojasnijo tudi postopki in zahteve, ki se uporabljajo v zvezi z rezultatom take primerjave. Poleg tega meni, da bi bilo treba v predlogu pojasniti vrste opozoril v sistemu SIS, ki jih je treba upoštevati v postopku izdaje vizumov, in priporoča, naj se v predlogu zagotovi, da bodo organi, pristojni za izdajo vizumov, imeli dostop samo do opozoril, ki so pravno del postopka odločanja o izdaji vizumov.

99. Ne nazadnje ima ENVP poleg splošnih pripomb in ključnih zadev, navedenih zgoraj, dodatna priporočila, povezana z naslednjimi vidiki predloga:
- kategorije podatkov sistema VIS v primerjavi s podatki v drugih sistemih,
 - posebne kategorije prosilcev za izdajo vizuma,
 - opredelitev centralnih organov,
 - uporaba podatkov sistema VIS za vnos opozoril v sistem SIS v zvezi s pogrešanimi osebami,
 - preverjanja v primeru zadetka,
 - dostop za namene kazenskega pregona,
 - statistični podatki,
 - uporaba anonimiziranih podatkov za namene preskušanja,
 - preverjanje kakovost podatkov,
 - nadzor nad sistemom VIS.
100. ENVP je še naprej na voljo za nadaljnje nasvete o predlogih, tudi v povezavi z vsemi delegiranimi ali izvedbenimi akti, ki so bili sprejeti na podlagi predlaganih uredb in lahko vplivajo na obdelavo osebnih podatkov.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Giovanni BUTTARELLI
Evropski nadzornik za varstvo podatkov
